

REVUE DU

CK
BS

MARCHÉ COMMUN



La réforme de la PAC étranglée par son corset financier, V. HIRSCH. — En lisant les documents communautaires... Contradictions, problèmes et perspectives de l'agriculture européenne et de la politique agricole commune, P. MAILLET. — Les avances intergouvernementales au soutien des ressources propres. Un bilan, H. van LIER. — Réglementations nationales de prix et droit communautaire. I. Dispositions administratives et jurisprudence - a) Prix de produits agricoles, L. FOCSANEANU. — Réflexions sur le décloisonnement entre la banque et l'assurance dans la Communauté européenne, C. LUNGHI. — Les périodes transitoires des différents élargissements de la Communauté européenne, F. GRANELL.

N° 294 FÉVRIER 1986

LIBRARY

DROIT SOCIAL

Direction : Jean-Jacques Dupeyroux

NUMÉRO SPÉCIAL

Les alternatives aux licenciements

N° 9-10 SEPTEMBRE-OCTOBRE 1985

Raymond SOUBIE : Quelques observations sur les accords
« donnant-donnant ».

*
* *

Jean-Marc BERAUD : La procédure de la réduction d'horaire.

Jean-Marc SPORTOUCH : Le contenu de la décision de réduction de temps du travail.

Laurent BALART : Les réformes du chômage partiel (1984-1985).

Henry BLAISE : Les droits individuels des salariés face à une réduction de temps de travail.

*
* *

Gérard COUTURIER : Le plan social : aspects juridiques.

Jean-Yves HOCQUET : Les conventions du fonds national de l'emploi.

Antoine LYON-CAEN : Analyse juridique des congés de conversion.

Rose-Marie VAN LERBERGHE : Le nouveau dispositif des congés de conversion.

Marie-Hélène DEBART et Gérard MOREAU : Le retour et la réinsertion des travailleurs étrangers aux pays d'origine.

*
* *

Jean SAVATIER : La résiliation amiable du contrat de travail.

*
* *

Alain BANCAUD : L'idéal juridique réalisé : les colloques de la revue *Droit social*.

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot
75005 Paris
(1) 46.34.10.30



sommaire

**problèmes
du jour**

- 55 La réforme de la PAC étranglée par son corset financier, par Valérie HIRSCH

**chronique
économique
communautaire**

- 57 En lisant les documents communautaires... Contradictions, problèmes et perspectives de l'agriculture européenne et de la politique agricole commune, par Pierre MAILLET

**problèmes juridiques
et institutionnels**

- 71 Les avances intergouvernementales au soutien des ressources propres. Un bilan, par Hendrik van LIER, membre du Service juridique de la Commission des Communautés européennes
- 80 Réglementations nationales de prix et droit communautaire. I. — Dispositions administratives et jurisprudence - a) Prix de produits agricoles, par Lazar FOCSANEANU, docteur en droit, docteur ès sciences économiques, diplômé de l'Académie de droit international de La Haye

**l'économie et
le social dans
le marché commun**

- 91 Réflexions sur le décloisonnement entre la banque et l'assurance dans la Communauté européenne, par Christine LUNGHI, Centre universitaire de Recherche européenne et internationale de Grenoble
- 95 Les périodes transitoires des différents élargissements de la Communauté européenne, par Francisc GRANELL, professeur d'organisation économique internationale à l'Université de Barcelona

**actualités
et documents**

- 101 Communautés européennes
- 111 Bibliographie
-

© 1986 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.

Voir en page II les conditions d'abonnement.



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD
Jean-Pierre BRUNET
Jean-François DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Jacques EPSTEIN
Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY
Pierre MASSE
Jacques MAYOUX
François-Xavier ORTOLI
Paul REUTER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

BULLETIN D'ABONNEMENT A
**LA
REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 516,35 + TVA 4 % 20,65 = 537 F (*)
☐ Étranger : 572 F

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

(*) Tarif au 1.05.1985.

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

LA RÉFORME DE LA PAC ÉTRANGLÉE PAR SON CORSET FINANCIER

Valérie HIRSCH

Les propositions de prix agricoles pour la campagne 1986-87, rendues publiques par la Commission européenne le 5 février, auront une fois de plus suscité une vive amertume chez les agriculteurs. C'est de bonne guerre : alors que ces derniers demandaient une hausse moyenne des prix de 4,7 %, pour compenser la chute de 5,7 % de leurs revenus en 1985, Bruxelles ne pouvait se permettre de proposer plus qu'un gel des prix au niveau de la campagne précédente, qui « exige déjà des ressources budgétaires supplémentaires. La Commission a toutefois voulu, pour des raisons de revenus agricoles, éviter des baisses drastiques de prix ». Aussi ne propose-t-elle des diminutions que pour un nombre limité de produits : les pêches (— 10 %), le tabac (0 à — 6 %), l'huile d'olive, les tomates et abricots (— 5 %), le blé dur (— 4,4 %), le beurre (— 4 %), les agrumes (— 2,5 %) et le seigle, (— 1 %).

Mais plus que les prix, ce seront les propositions de réforme du marché des céréales et de celui de la viande bovine, qui feront l'essentiel du débat agricole de cette année. Dans ce domaine, les réactions des Etats membres vont de l'opposition farouche de la RFA, qui conteste l'orientation même de la réforme de la PAC, et de l'Italie, qui s'estime discriminée, aux critiques très modérées de la France : selon Henri Nallet, on aurait mieux fait de traiter ce dossier avant, au lieu de surcharger le « paquet » prix.

Le retour au marché

Après la réforme du secteur laitier en 1984, c'est donc au tour des céréales et de la viande bovine d'être sur la sellette. Logique : ces trois marchés constituent l'essentiel de la surproduction de la Communauté. Suite aux consultations menées autour du « Livre Vert sur les perspectives de la PAC », de juillet à décembre dernier, la Commission a définitivement marqué sa préférence pour une réforme des marchés excédentaires par les prix et non les quotas de production. Si ces derniers ont l'avantage d'avoir un effet immédiat, ils entraînent en revanche « le gel des structures de production, qui inhibe le développement de la productivité et empêche la spécialisation régionale ».

C'est donc vers une agriculture basée sur la compétitivité que Bruxelles a choisi de s'orienter. Mais une politique de baisse des prix ne peut être, à elle seule suffisante. Parce qu'elle est politiquement inacceptable : pour stopper la production excédentaire de céréales, il faudrait baisser leur prix d'au moins 20 %. Mais aussi parce que les producteurs qui resteraient compétitifs, seraient amenés à considérablement augmenter leur production afin de compenser le manque à gagner.

Derrière les prix, ce sont en fait les mécanismes d'intervention qu'il faut réformer. L'intervention publique ne doit plus se substituer au marché, comme c'est trop souvent le cas. Ainsi, pour la viande bovine, Bruxelles propose de ne recourir aux achats publics, à partir de décembre 1987, « qu'en cas de situations exceptionnelles perturbant gravement le marché ». En fait, il s'agit bien d'une quasi-suppression de l'intervention, qui serait



en partie compensée par un recours plus fréquent au stockage privé et, surtout, la mise en place d'une aide directe aux producteurs spécialisés. Pour les céréales, la Commission ne va pas aussi loin : elle prévoit plus de sévérité, en particulier pour les moins bonnes qualités, et surtout la prise en charge d'une partie des frais d'écoulement des excédents par les agriculteurs eux-mêmes (taxe égale à 3 % du prix d'intervention perçue sur la production au-delà de 25 tonnes par exploitation).

L'option allemande

Même si elle s'opposera au démantèlement de l'intervention pour la viande bovine, la France, premier producteur agricole de la Communauté, soutient de manière générale une réforme de la PAC orientée vers la compétitivité. D'autant plus que pour un pays dont l'agriculture est une des données de base du commerce extérieur — à l'instar des Pays-Bas, du Danemark et de l'Irlande — une baisse des prix est indispensable pour que la CEE garde sa place sur le marché mondial. C'est que sur ce plan, la situation est loin d'être rose : l'Europe subit à la fois les contrecoups de la baisse du dollar et l'offensive américaine déclenchée l'année dernière pour reconquérir les marchés perdus depuis 1980, justement à cause de la flambée du dollar. Déjà, la Commission estime qu'elle aura besoin de crédits supplémentaires de 790 millions d'Ecus en 1986, rien que pour contrecarrer l'effet de la dépréciation du dollar depuis le moment où le budget a été fixé.

En plus, Bruxelles voudrait donner la priorité à l'écoulement des stocks agricoles, en particulier de viande bovine et de produits laitiers, et devrait soumettre aux Etats membres, un plan sur 3 ans qui permettrait de ramener ces stocks à un niveau normal. Cette opération est jugée indispensable par Frans Andriessen, le commissaire chargé de l'Agriculture, tant les stocks dépriment les prix du marché et coûtent de plus en plus cher ; à tel point qu'il les a qualifiés de « la plus grande bombe à retardement de la PAC ! » Mais le coût de ce plan sera

élevé — au moins 3 milliards d'Ecus — et ce ne sont pas les économies réalisées grâce aux réformes des marchés (400 millions d'Ecus en 1986, 780 millions en 87) qui pourront le financer.

Les Anglais et les Allemands accepteront-ils de délier les cordons de leurs bourses, c'est-à-dire d'augmenter une nouvelle fois, le plafond des recettes sur la TVA mis à la disposition de la Communauté ? Rien n'est moins sûr. D'autant plus que la RFA a tout à craindre d'une réforme de l'agriculture basée sur la compétitivité, qui pourrait gravement mettre en danger ses producteurs, soutenus artificiellement par les sur-prix résultant des montants compensatoires monétaires. Or, ceux-ci devraient être éliminés en 1987/88. Les Allemands pourraient dès lors remettre sur le tapis leur préférence pour des quotas de production, assortis de prix élevés et limités aux besoins internes de l'Europe. Une telle option signifierait la fin des exportations communautaires, singulièrement françaises, vers les pays tiers.

Or, la RFA pourrait trouver des alliés en Italie et chez les autres pays méditerranéens, qui ne voient pas pourquoi ils devraient supporter, eux qui sont déficitaires, les conséquences de la gabegie de production du Nord. D'autant plus que ces pays se demandent avec quel argent, la Commission va financer les mesures sociales et structurelles prévues par le « Livre Vert », comme la diversification de la production (promotion des cultures protéagineuses, oléagineuses, de certains fruits et plantes ligneuses ou encore de la forêt) et surtout le renforcement de l'aide à l'agriculture de montagne et de certaines régions défavorisées. La Commission, qui prépare actuellement des propositions dans ce domaine, ne cache pas qu'elle pourrait demander aux Etats membres de prendre une partie des dépenses à leur charge.

A nouveau, le risque de renationalisation de la PAC, la seule politique communautaire digne de ce nom, se profile, avec la crainte d'une vraie cassure en Europe, entre les pays exportateurs et les autres. Si le débat agricole empoisonne encore cette année la vie communautaire, ce sera la relance de l'Europe qui en fera les frais, alors que toutes les conditions sont maintenant réunies pour assurer son succès.

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES...

Contradictions, problèmes et perspectives de l'agriculture européenne et de la politique agricole commune ⁽¹⁾

Pierre MAILLET

En présentant à la presse les récents documents de la Commission sur la réforme de la politique agricole commune, M. ANDRIESEN, Commissaire chargé des questions agricoles, a été très net. « On ne peut pas continuer dans la voie suivie jusqu'ici ». Ce point de vue est de plus en plus partagé, mais les opinions divergent lorsqu'il s'agit de préciser la voie nouvelle à suivre. Les débats nourris entre spécialistes sont difficilement suivis par l'opinion publique, frappée par les images complaisamment transmises de fleuves de lait et de montagnes de beurre, mais qui possède peu d'informations sur la situation réelle de l'agriculture, bien différente de celle d'il y a un quart de siècle. Nous avons pensé pouvoir aider à une saine appréciation des problèmes en présentant de façon synthétique les traits essentiels de l'agriculture européenne, telle qu'elle apparaît dans divers documents de la Commission (2).

La caractéristique essentielle qui ressort de la présentation suivante est un changement radical de la situation qui prévalait il y a vingt ans, au moment de la mise en place de la P.A.C., tant du fait des transformations internes de l'agriculture que des élargissements successifs de la Communauté qui rendent celle-ci plus hétérogène et donc qu'à des problèmes modifiés, il faut apporter des solutions neuves, que la Commission vient encore de réaffirmer avec fermeté (3). Ces deux thèmes feront l'objet de deux parties successives.

I. — L'Agriculture européenne : en pleine mutation, très hétérogène, fortement aidée

1. Une agriculture en pleine mutation

L'agriculture de la Communauté n'est plus du tout aujourd'hui ce qu'elle était il y a vingt ans et a toutes chances de continuer à se transformer.

On peut prendre une première vue globale de ce changement à l'aide de quelques grands indicateurs, effectifs agricoles et taux d'auto-provisionnement de la Communauté.

Au moment de la signature du traité de Rome, les pays membres étaient très inégalement avancés sur la voie de la réduction de la part de la population active travaillant dans l'agriculture, c'est-à-dire sur la voie de la constitution d'une agriculture tout à fait efficace : entre les deux pays extrêmes, cette part allait de 7 % en Belgique à 30 % en Italie (et était encore de plus de 20 % en France). Au cours des années suivantes, elle a diminué dans tous les pays (l'exode agricole et rural est un fait européen absolument général), mais évidemment plus dans les pays où elle était le plus élevée. Il est en effet

(1) Cette chronique prolonge et complète celle parue dans le n° 290 de la Revue du Marché Commun.

(2) C.E.E. La situation de l'agriculture dans la Communauté. Rapport 1985. Luxembourg 1986, en particulier le chapitre II, Les aspects agricoles de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, reproduit dans la Revue l'Europe verte n° 214, 1-1986, et la copieuse annexe statistique.

(3) Un avenir pour l'agriculture européenne. Les orientations de la Commission. Notes rapides de l'Europe verte n° 34.



frappant de voir que les taux annuels de baisse de ces effectifs ne sont pas très différents d'un pays à l'autre, mais bien sûr, en nombre de personnes concernées, les écarts sont substantiels, puisque ces taux concernent des populations très différentes au départ. Dans la Communauté à 10, la baisse a été en 24 ans de 11,2 millions mais, dans deux pays de population globale analogue comme l'Allemagne et l'Italie, la baisse a été respectivement de 2,3 et 4,2 ; aussi bien les problèmes d'insertion dans le reste de l'économie que l'impact sur le développement économique sont alors évidemment d'ampleur différente suivant les pays.

Le premier élargissement a vu arriver deux pays ayant des agricultures très efficaces, l'un ayant réduit massivement ses effectifs agricoles depuis la fin du 19^e siècle, le Royaume-Uni, l'autre, le Danemark, ayant conservé dans son économie une importante activité agricole, et un troisième pays, l'Irlande, nettement moins avancé économiquement (malgré quelques îlots d'économie très moderne). Les élargissements ultérieurs voient arriver trois pays où la population active dans l'agriculture est encore très élevée.

Pour la Communauté dans son ensemble, on a ainsi une évolution, générale pour tous les pays, dans le sens d'une réduction de la population agricole, mais contrariée, au niveau global, par l'arrivée de pays pour lesquels ce processus est moins avancé.

Dans son état actuel, la Communauté juxtapose donc des pays où les situations sont fort différentes. Quelques-uns, comme la Belgique et le Royaume-Uni, sont pratiquement au plancher. D'autres vont encore connaître une certaine baisse, très modique pour l'Alle-

magne, les Pays-Bas, le Luxembourg, un peu plus marquée pour la France, nettement plus forte pour l'Italie. Enfin, dans quatre pays, Irlande, Grèce, Espagne et Portugal, la réduction va devoir être massive avec tous les problèmes d'adaptation que cela pose, et qui sont encore accrus dans un contexte économique de croissance lente.

Cette baisse de la population active agricole est, on le sait, la conséquence de l'écart entre la forte hausse de la productivité du travail dans l'agriculture (grâce à des modifications radicales des techniques utilisées) et la faible hausse de la consommation de produits agricoles. Entre 1973 et 1983, la production finale a augmenté de 4,7 % dans la Communauté à 10 (et la productivité par hectare de 2,0 %). Par contre, la part des dépenses alimentaires dans le budget des ménages ne cesse de baisser depuis 30 ans (en 20 ans, elle est passée en France de 35 à 20 %), et une fraction relative croissante de ces dépenses correspond à une transformation accrue des produits bruts : l'augmentation, en valeur, des dépenses alimentaires profite plus aux industries agro-alimentaires qu'à l'agriculture proprement dit.

Un des résultats de cette évolution est la croissance du taux de couverture des besoins par la production de la Communauté. Le tableau 2 donne, pour un nombre important de produits, le taux d'auto-provisionnement en 1973 et dix ans après pour l'Europe à 10 et les valeurs homologues pour l'Europe à 12 aujourd'hui. Deux traits se dégagent :

- pour pratiquement tous les produits, le taux à 10 a augmenté, parfois substantiellement ; pour quelques produits il dépasse nettement 100, c'est en particulier le

Tableau 1. — Données de base sur l'agriculture de la Communauté.

	Unité	EUR 12	EUR 10	D	F	I	NL	B	L	UK	EIR	DK	G	E	P
Valeur de la production finale en 1984	10 ⁹ ECU		159	28	40	33	13,7	5,2	0,2	20	3,9	6,7	8,0		
Part de la production végétale		45	44	33	49	59	36	33	20	41	16	32	70	56	
Contribution de chaque pays, production totale															
1983	%	100		16,1	22,6	19,0	7,7	2,8	0,92	11,2	2,0	3,5	4,2	9,3	1,3
1984	%		100	17,7	25,2	20,7	8,6	3,3	0,12	12,7	2,5	4,2	5,1		
Production végétale	%		100	13,0	27,2	26,8	6,8	2,5	0,04	11,7	0,8	3,0	7,8		
Production animale	%		100	22,1	24,1	15,9	10,3	4,0	0,15	13,6	3,9	5,3	2,8		
Part de la V.A. par l'agriculture dans le P.I.B. en 1983	%	3,8	3,7	1,8	4,0	6,6	4,4	2,8	3,0	2,1	11,5	4,7	16,3	5,9	6,5
Evolution de l'emploi															
1960	Millions		19,1	3,62	4,19	6,61	0,40	0,30	0,02	1,13	0,39	0,36	2,02		
1984		10,6	7,8	1,37	1,66	2,43	0,25	0,11	0,007	0,62	0,18	0,20	1,03	1,9	0,9
Taux annuel de réduction 1980/1960	%		3,9	4,5	4,0	4,0	2,5	4,8	4,6	2,8	3,0	2,9	3,4		
Part dans la population active civile totale 1984		8,9	7,5	5,4	7,7	11,5	4,9	2,9	4,4	2,6	16,4	8,1	29,4	17,9	23,1
SAU (Surface Agricole Utile)	%		100	11,9	31,1	17,3	2,0	1,4	0,1	18,5	5,6	2,8	9,1		
Revenu par UTF	1 000 ECU		8,0	6,2	8,0	7,3	19,8	16,7	10,5	17,1	7,1	7,8	3,8		
Accroissement de la productivité du travail par ha de SAU	%		4,7	5,2	4,5	5,3	4,9	3,6	5,6	3,1	6,2	3,7	3,6		
	%		2,0	2,8	1,4	1,9	4,3	1,4	0,9	1,9	1,3	3,1	2,0		

cas du beurre ; pour d'autres, comme les agrumes, il reste au dessous de 100 ;

• l'élargissement à 12 a plutôt tendance à améliorer la situation, en écartant quelques pointes (le blé, le sucre) et surtout en comblant quelques creux (les agrumes).

On peut alors conclure que l'objectif du traité de Rome est largement atteint (à quel prix est une question qu'on regardera plus loin) et que, *en l'état actuel*, l'entrée de l'Espagne et du Portugal ne provoque pas l'apparition d'importants excédents supplémentaires. Mais évidemment la modernisation de l'agriculture de ces deux pays peut changer la situation. (cf. infra).

De plus, au début de 1985, la Commission estimait que, si les tendances persistaient jusqu'à la fin de la décennie, elles déboucheraient dans la Communauté (à 10) sur une production excédant la demande de 11 millions de tonnes pour le lait, 30 millions d'hectolitres pour le vin, 33 millions de tonnes pour les céréales.

On peut enfin rappeler que l'activité agricole n'est plus du tout ce qu'elle était. Dans la profonde mutation qui a affecté nos économies depuis trente ans, l'agriculture a largement tenu sa place : les transformations ont concerné à la fois la technique et la gestion.

La technique : l'agriculture est devenue un des secteurs les plus capitalistiques de l'économie (avec un coefficient de capital moyen aussi élevé que ceux de la sidérurgie et de la chimie). Les dépenses d'équipement (F.B.C.F.) absorbaient ainsi, au cours des quelques dernières années, autour de 30 % de la valeur ajoutée brute en R.F.A., environ 20 % en France, en Italie, aux Pays-Bas, et même 12 à 13 % en Grèce. Il en résulte un endettement accru des exploitations agricoles, qui met plusieurs de celles-ci sur le fil du rasoir (et certaines en faillite). D'autre part l'agriculture recourt de plus en plus à des consommations intermédiaires : en 1984 pour la Communauté à 10, celles-ci représentent 45 % de la valeur de la production finale (les gros postes étant les aliments pour animaux 43 %, les services, l'entretien, les réparations 15 à 25 %, les engrais et amendements 14 %, l'énergie 11 %, les produits pharmaceutiques et phytosanitaires 5 à 10 %) (4).

L'évolution du revenu de l'agriculteur dépend ainsi presque autant de l'évolution des prix des produits qu'il achète que de l'évolution des prix des produits qu'il vend. Or, entre 1973 et 1984 (avec une base 100 en 1980), le « ciseau », c'est-à-dire le rapport de l'évolution du prix implicite de la production finale de l'agriculture à l'évolution du prix implicite des consommations intermédiaires est passé de 117 à 95, avec une dégradation relativement régulière et qui s'observe dans tous les pays de la Communauté.

La gestion : face à l'importance de ces dépenses, l'agriculteur a été obligé de devenir un gestionnaire avisé, aidé en cela par des conseillers agricoles et par ses organisations syndicales. La variété des spéculations possibles sur la même exploitation, la variété des

solutions techniques (production plus ou moins intensive par hectare notamment) oblige à faire constamment un « calcul économique » pour faire les meilleurs choix, l'ampleur des paiements à effectuer et de la dette à rémunérer et rembourser oblige à la tenue régulière d'une comptabilité, qui aide à suivre constamment la situation économique-financière de l'exploitation.

Cela est important pour la politique agricole, dans la mesure où les agriculteurs deviennent de plus en plus sensibles et réactifs aux « messages » qui leur parviennent sous forme de prix, qu'il s'agisse des achats ou des ventes.

2. Une agriculture prodigieusement hétérogène

Les informations rassemblées par RICA donnent une impression de prodigieuse hétérogénéité, le revenu de l'exploitant et de sa famille, par unité de travail familial, se situant, à première vue, entre 1 et 40. En fait, trois sources principales sont à la base de cette hétérogénéité : la dimension de l'exploitation, la nature de l'orientation de la production (qui se combinent à l'intérieur de chaque pays), enfin le pays. Nous allons essayer de synthétiser ces disparités à l'aide de quelques tableaux, la plupart centrés sur le revenu de l'exploitant, étant donné que cette variable joue un rôle crucial dans les objectifs de la P.A.C.

Tableau 2. — Production et taux d'auto-alimentation par produit.

Produit	Place dans la production agricole totale EUR 10 en %	Taux d'auto-alimentation		
		EUR 10 1973-74	EUR 10 1982-83	EUR 12 1981-83
Blé	8,3	104	124	120
Seigle	0,3	98	97	
Avoine	0,3	97	98	
Orge	3,2	105	114	107
Mais	1,8	55	78	66
Riz	0,3	71(2)	69	125
Pommes de terre	2,7	101	101	101
Sucre	2,3 (1)	90	141	133
Légumes frais	7,8	95	99	103
Fruits frais (sauf agrumes)	3,9	82	84	88
Agrumes	1,6 (3)	47	45	69
Huile d'olive	0,9		45 (4)	ND
Vin	4,1		102	ND (5)
Lait	18,8			
dont Produits laitiers frais		100	101	100
Fromage		103	107	106
Beurre		98	147	131
Viande bovine	14,0	96	105	102
Viande porcine	11,1	100	102	101
Viande ovine et caprine	1,7	66	75	78
Œufs	3,1	100	103	103
Volaille	4,3			
Autres	9,1			
	100			

(4) Ainsi pour la moyenne des 36 000 exploitations ayant en 1983-84 fait l'objet d'une enquête par le réseau d'information comptable agricole (RICA), la production totale a été de 46 000 ECUs, les frais variables de 24 400, les amortissements de 5 100, d'où une valeur ajoutée nette d'exploitation de 17 400 et un revenu de l'exploitant et de sa famille par unité de travail familial de 8 000 ECU.

(1) Betteraves sucrières.

(2) Pour 1981.

(3) Légumes secs, agrumes, raisins et olives de table.

(4) Huiles végétales.

(5) Espagne 117.



Tableau 3. — Revenu de l'exploitant et de sa famille.

(Unité : 1 000 ECU/UTF)

Taille de l'exploitation	EUR 10	D	F	I	NL	D	L	UK	EIR	DK	G
Petite	5,5	1,9	4,3	6,6		7,5		6,5	7,1	0,9	5,3
Moyenne	7,9	5	6,7	10,7	11,2	11,6	10,2	10,3	11,5	5,8	6,7
Grande	12,4	8,3	10,4	16,7	17,6	18,5	11,4	14,2	20,1	9,2	7,3
Très grande	28,5	13,5	17,6	34,2	29,7	34,2	14,1	46,2	34,4	17,1	4,9
Toutes exploitations	8,0	6,2	8,0	7,3	19,8	16,7	10,5	7,1	7,1	7,8	3,8

A - L'hétérogénéité entre pays

Une première disparité fondamentale concerne la place globale de l'agriculture dans l'économie nationale. En termes d'emplois, la part de la population active employée dans l'agriculture s'étage entre 2,6 et 29,4 %, soit entre les extrêmes un rapport de 11 à 1. En termes de production, la part de la valeur ajoutée par l'agriculture dans le P.I.B. s'étage entre 1,8 et 16,3, soit un rapport de 9 à 1. En fait, les pays se répartissent en trois grands groupes :

- ceux où l'agriculture ne tient plus qu'une place très modique ; 3 à 8 % pour l'emploi, mais 2 à 5 % pour la valeur ajoutée (Allemagne, France, Bénélux, Royaume-Uni, Danemark) ;
- ceux où cette place est encore importante ou très importante avec plus de 15 % pour l'emploi (Grèce, Portugal, Irlande, Espagne) ;
- un pays intermédiaire, l'Italie, avec encore 11 % pour l'emploi.

Une seconde disparité non moins importante porte sur l'efficacité de l'agriculture du pays. Si nous repérons celle-ci par le revenu de l'exploitant et sa famille (par UTF), nous observons là encore des écarts très grands, le rapport des extrêmes étant de 5 à 1. Les pays se répartissent en fait en trois groupes :

- ceux où ce revenu est, comme la moyenne communautaire, de l'ordre de 7 à 8 000 écus (D, F, I, Eir, DK) ;
- ceux où le revenu est plus du double (NL, B, UK) ;
- ceux où le revenu est de moitié (G).

Par croisement de ces critères (place dans l'économie et efficacité), on peut dégager quatre groupes de pays :

- à un bout ceux dont l'agriculture est très efficace, mais tient une place modique dans l'économie nationale (NL, B, UK) ;
- ceux où la place est modique, mais l'efficacité moyenne aussi (D, F, DK),
- ceux où la place est assez importante en terme d'emploi, mais l'efficacité moyenne (I, Eir) ;
- à l'autre bout enfin, ceux où la place est importante en termes d'emplois, mais l'efficacité faible (G, P et, dans une certaine mesure E).

Une troisième disparité importante apparaît dans la nature des productions de l'agriculture nationale. Déjà en se limitant à la distinction entre production animale

et végétale (qui représentent respectivement 55 et 45 % dans la Communauté à 12), on voit se dégager trois groupes de pays :

- ceux où la production animale domine de très loin (Eir et L) ou de loin (D, B, NL, DK) ;
- ceux qui reflètent la moyenne communautaire (F, UK) ;
- ceux où la production végétale l'emporte de très loin (G) ou de loin (I et E).

Les modalités de fonctionnement des marchés étant très différentes suivant les produits, on devine que l'attitude des pays pourra également être différente vis-à-vis des principes généraux qui sous-entendent leur organisation (5).

On peut ajouter quelques éléments supplémentaires de disparités.

L'un concerne la *taille des exploitations*. La taille moyenne, en hectare, va de 4,3 en Grèce et 7,3 en Italie à 25 en France et au Danemark et 69 au Royaume Uni. Toutefois, comme toujours, la moyenne ne donne qu'une vision très partielle des réalités. Pour l'élevage, les écarts sont également très grands : la taille moyenne des cheptels va de 4 à 1 (en excluant le cas extrême de la Grèce).

Les disparités entre pays concernent aussi la *valeur des terres et le montant des fermages*. Les chiffres moyens, correspondant à la moyenne des valeurs observées lors des ventes, seraient en 1984, de 17 000 ECU par hectare en R.F.A., de 3 000 en France, de 9 000 en Belgique et aux Pays-Bas, de 5 000 au Royaume-Uni, de 4 500 au Danemark. Ces chiffres doivent évidemment

(5) En entrant un peu plus dans le détail, on peut noter la prédominance de quelques produits dans la production d'un pays. Ainsi en se limitant aux cas où cette part relative dépasse le double de celle dans la Communauté, on peut mentionner :

Seigle	D et DK
Orge	UK, DK
Maïs	F, G
Riz	I
Tabac	G 6,4 (contre 0,7 pour la CEE)
Huile d'olive	I 2,8 : G 6,1 (contre 0,9)
Fruits frais	G (et I)
Légumes frais	I
Pomme de terre	NL
Lait	L (et Eir)
Viande bovine	Eir (et L)
Viande porcine	B, DK
Viande ovine	UK, G

Tableau 4. — Les disparités de taille des exploitations.

	D	F	I	NL	B	L	UK	EIR	DK	G	EUR 10	E	P
Taille moyenne en ha	15,3	25,4	7,4	15,4	15,6	27,6	68,7	22,6	25,0	4,3	15,7	10,7	5,6
Part de la superficie agricole utile des exploitations ayant plus de 10 ha	86	94	62	81	86	95	98	93	93	31	85		
ayant plus de 20 ha	64	82	47	60	61	87	95	73	78	13	71		
Taille moyenne des cheptels (en nombre de bêtes)	14	17	7	40	20	27	57	18	28	3	16		

être regardés avec beaucoup de circonspection, néanmoins l'extrême disparité reflète vraisemblablement une réalité, qui ne peut se maintenir que parce que la population agricole n'est aucunement prête à se déplacer d'un pays à l'autre (6).

On a ainsi dans la Communauté une grande variété de situations, tant politiquement du fait que le poids électoral des agriculteurs est très différent d'un pays à l'autre qu'économiquement du fait que les problèmes à résoudre (et notamment celui du relèvement du revenu des agriculteurs) sont assez variés. Cette hétérogénéité n'est pas totalement nouvelle, puisque parmi les six, on avait déjà trois groupes (B, NL d'une part, F, D de l'autre, enfin I), mais les élargissements ont non seulement maintenu cette variété en renforçant le premier groupe (avec UK), le second (avec DK), le troisième (avec Eir), mais aussi créé le quatrième, celui des pays nettement en retard.

B - L'hétérogénéité à l'intérieur de chaque pays

C'est essentiellement parce qu'elle recourt à un facteur de production spécifique, la terre et parce que les processus sont sous la dépendance de cycles biologiques, mais aussi de facteurs climatiques, et subsidiairement parce qu'elle génère un mode de vie qui fut longtemps spécifique, que l'agriculture est considérée comme un secteur à part, souvent regardé comme un tout. Mais dès qu'on regarde d'un peu plus près, on constate d'énormes différences entre les exploitations.

Il s'agit en premier lieu de la *variété des productions* : d'abord entre production animale et végétale, mais ensuite à l'intérieur de ces deux grandes rubriques : rien de commun entre la culture du blé, celle de la vigne, l'horticulture ; rien de commun entre la production de bœuf et celle de volailles, tout cela est bien connu. Mais cela se reflète dans le revenu de l'exploitation. Le tableau 5 qui donne le revenu familial par UTF en France pour 9 orientations de production fait ressortir de grandes différences avec des écarts de plus du simple au double.

(6) En liaison avec cette disparité des valeurs vénales, on a également des écarts importants dans les fermages (en ECU/ha) : 165 en RFA et aux Pays-Bas, 100 en Belgique, 70 en France (et près de 400 en Grèce).

Tableau 5. — Revenu par U.T.F. en France
et en Europe 1983/84.

A. Selon les orientations de production.

Unité : 1 000 écus

	France	EUR 10
Toutes orientations	8,0	8,0
Céréales	13,2	10,0
Cultures agricoles	10,8	7,3
Horticulture	9,9	13,4
Viticulture	13,9	8,7
Fruits	13,6	7,3
Lait	6,0	9,1
Herbivores (hors laits)	6,5	6,9
Granivores	5,7	13,5
Mixte (cultures + élevages)	5,9	6,9

B. Selon la taille des exploitations.

	France	EUR 10
Toutes exploitations	8,0	8,0
Taille minimale	2,0	2,9
petite	4,3	5,5
moyenne	6,7	7,9
grande	10,4	12,4
très grande	17,6	28,5

Il s'agit ensuite de la *taille des exploitations*. Les disparités y sont encore plus grandes. Il faut toutefois se souvenir que les très petites exploitations constituent souvent une activité complémentaire, procurant un revenu d'appoint à la famille qui a par ailleurs un autre revenu.

Il s'agit enfin des différences énormes dans les *débouchés et la commercialisation*. La consommation par tête évolue très différemment d'un produit à l'autre : ainsi, pour l'EUR à 10, entre 1973 et 1983, elle a diminué de 5 % pour le froment, de 8 % pour le sucre, de 9 % pour les pommes de terre, de 10 % pour le vin mais augmenté de 7 % pour l'ensemble des légumes, de 17 % pour le total des viandes, de 20 % pour les agrumes.



Quant aux méthodes de commercialisation, elles sont évidemment radicalement différentes pour le blé ou le sucre d'un côté, les fruits et légumes de l'autre (et cela se reflète dans les dates de mise en place des organisations communes de marché), mais elles diffèrent aussi d'un pays à l'autre. Ainsi la part vendue par l'intermédiaire de coopératives va pour les céréales de 20 % en Belgique et au Royaume-Uni à 50 % en R.F.A., 67 en France ; pour ce dernier pays, elle va de 21 pour la viande bovine à 64 % pour la viande de porc. La production vendue sous contrat au préalable connaît également des fluctuations énormes : en France, 10 % pour les pommes de terre, mais 90 % pour les petits pois, 25 % pour les veaux, mais 45 % pour la volaille.

L'agriculture est ainsi une des activités économiques européennes les plus hétérogènes dans l'ensemble de la Communauté et ce n'est pas un des moindres paradoxes de la construction européenne que ce soit le seul secteur où on ait introduit une politique commune. Il est vrai que l'hétérogénéité a encore augmenté depuis les élargissements, et nous trouvons certainement là une source de l'insatisfaction actuelle face à la P.A.C. (car celle-ci est forcément un compromis entre diverses tendances), en même temps que de la difficulté à se mettre d'accord sur un schéma précis de réformes concrètes (7) (8).

C - Le récent élargissement amplifie certaines hétérogénéités

L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté augmente les effectifs de l'agriculture de 35 %, mais la production agricole de 11 % seulement : en effet l'efficacité des nouveaux arrivants est beaucoup plus faible, surtout au Portugal. De plus, la production de ces pays est à dominante végétale (55 % contre 45 % dans l'Europe des dix), avec notamment des cultures permanentes (vignes, arbres fruitiers, oliviers).

« Rendements bas pour certaines cultures d'importance majeure dans l'approvisionnement du pays, fragilité de certains secteurs, ne sont en réalité qu'un des aspects d'une caractéristique de l'agriculture des nouveaux Etats membres : des structures de production en

moyenne peu efficaces. Dans la Communauté des Dix, l'agriculture représente environ 8 % de l'emploi mais ne participe qu'à hauteur de 4 % à la formation de la richesse nationale. Ce rapport — de 1 à 2 — qui indique les moindres performances du secteur agricole, est de 1 à 3 en Espagne, 1 à 4 au Portugal ».

« Le paysage agricole de la Communauté est ainsi modifié :

- renforcement du poids des cultures méditerranéennes (vigne, oliviers, riz, fruits et légumes), diminution relative de l'importance des grandes cultures des régions septentrionales de la Communauté (blé, colza, betteraves à sucre) et surtout des productions animales, plus particulièrement de l'élevage bovin ;
- aggravation des problèmes structurels de l'agriculture communautaire par la constitution d'une vaste zone d'agriculture aux structures souvent fragiles, constituée par les régions méridionales de la Communauté et réunissant plus de 65 % de ses exploitations ».

Il faut enfin ajouter que les deux nouveaux membres avaient des organisations de marché aux caractéristiques spécifiques assez différentes de celles en vigueur dans la C.E.E.

A côté des problèmes propres à certaines régions de la Communauté et à certains produits, dont il a été beaucoup parlé depuis le début de négociations d'adhésion, l'élargissement soulève deux grands problèmes, l'un actuel pour les entrants, l'autre demain pour l'ensemble des douze.

Pour l'Espagne et le Portugal, la transition s'étendra sur 10 ans et se fera par étapes. « D'une durée de quatre ans en Espagne, de cinq ans pouvant être ramenés à trois au Portugal, la première est consacrée à la conduite des restructurations nécessaires, et surtout, à l'introduction des mécanismes de base de l'organisation commune de marché, dont l'application complète est différée jusqu'à la fin de la première étape. » « La seconde étape, qui s'étendra jusqu'à la fin de la période de transition, comporte les mêmes éléments que la période de transition classique. Comme celle-ci, elle autorise, dans certaines conditions et à titre temporaire, des aides incompatibles avec les réglementations communautaires ainsi que des restrictions quantitatives à l'importation en provenance des pays tiers. » « En complément, un système de surveillance d'un type nouveau s'applique aux échanges, entre la Communauté à Dix et les nouveaux Etats membres, de l'ensemble des produits sensibles : "le mécanisme complémentaire applicable aux échanges" (MCE). Il consiste essentiellement en la détermination, produit par produit, au début de chaque campagne de commercialisation et sur la base d'un bilan prévisionnel établi en fonction des prévisions de production et de consommation, d'un calendrier prévisionnel concernant le développement des échanges et la fixation d'un « plafond indicatif » d'importation sur le marché concerné. » L'ensemble de ces dispositions devrait permettre de restructurer l'agriculture portugaise pour lui permettre de supporter la concurrence des autres partenaires et de maîtriser l'évolution de l'important potentiel agricole de l'Espagne.

Mais ces aménagements et modernisations ne manqueront pas de susciter une importante croissance de la

(7) On trouve dans les actes du colloque de la CEDECE de 1982 de brefs exposés sur les conceptions de l'approche budgétaire de la PAC dans divers pays. Même s'ils datent de 1982, ils sont encore intéressants à lire aujourd'hui, car ils reflètent une certaine variété des points de vue exprimés : en Allemagne il y aurait une adhésion au principe de la solidarité financière, mais pas à une obligation financière illimitée. Il convient de pratiquer une politique de prix prudente et les forces du marché doivent pouvoir s'exprimer davantage ; en France, accord pour limiter la progression des dépenses agricoles, par un recours à toute une panoplie de moyens, au premier rang desquels un système de quantums, le niveau des prix étant différent pour chaque tranche de ce quantum : le rapport britannique parle d'une approche de modernisation des prix accompagnée d'autres mesures capables d'influencer l'évolution et la structure de la production ; enfin le rapport belge est d'une agréable franchise : pas de conception générale, mais le souci pragmatique de veiller au maintien des revenus des agriculteurs belges sans que pour autant cela coûte trop au pays. Cf. Jean RAUX, Ed. Politique agricole commune et construction communautaire. Economica 1984.

(8) Les oppositions ne s'observent d'ailleurs pas seulement entre pays, mais parfois aussi à l'intérieur de ceux-ci. Ainsi le gouvernement allemand voudrait réduire l'ampleur du budget F.E.O.G.A., mais le ministère allemand de l'agriculture s'est opposé en 1985 aux baisses de prix proposées par la Commission.

production agricole de la Communauté toute entière et le problème des excédents risque alors de devenir plus aigu là où il existe déjà et d'apparaître pour d'autres produits.

3. Une agriculture exportatrice

L'Europe est une des grandes zones mondiales de production agricole. Alors qu'elle n'héberge que 7 % de la population, elle produit 16 % du blé, 11 % des autres céréales, 15 % du sucre, 18 % de la viande bovine, 21 % de la viande de porc.

Certes, la consommation par tête est nettement supérieure à la moyenne mondiale, néanmoins il reste des disponibilités pour l'exportation, en même temps d'ailleurs que certains produits sont importés. Tous produits confondus, les exportations (extra) de la C.E.E. à 12 représentent environ 12 % du commerce mondial, et ses importations 20 %. Les chiffres homologues pour les Etats-Unis sont respectivement 18 et 12 %. La CEE est ainsi avec les USA l'un des deux grands ensembles économiques qui jouent un rôle fondamental dans le commerce mondial de produits agricoles et alimentaires, et donc dans son organisation (9).

Par produits, les achats de la CEE se concentrent d'abord sur des produits qu'elle ne peut produire pour des raisons climatiques, café, thé, épices, agrumes — 30 % au total — ou qu'elle ne peut produire en quantités suffisantes, bois, caoutchouc, fibres textiles naturelles, graines oléagineuses — 30 % également —. Mais elle importe aussi des produits dont elle pourrait obtenir plus sur son sol : il s'agit notamment de la nourriture pour animaux — 12 % du total —. Globalement et en ordre de grandeur, on peut situer entre les trois quarts et les quatre cinquièmes la part des importations correspondant à des produits qu'on ne peut obtenir sur le sol européen.

Parmi les ventes à l'extérieur, il faut signaler notamment les boissons et tabacs (près de 20 %), les céréales (18 %), les produits laitiers (15 %).

En ce qui concerne *les partenaires*, on est d'abord frappé par une forte concentration : les deux premiers clients achètent 22 % de nos ventes, les 10 premiers plus de la moitié. Pour nos achats, les chiffres homologues sont 25 % et près de la moitié. L'organisation de nos relations commerciales avec les pays tiers sera donc inévitablement influencé fortement par le dialogue avec un petit nombre de pays.

On voit ensuite se dégager deux catégories de pays :

- ceux avec lesquels nous avons des relations importantes dans les deux sens : ce sont essentiellement les Etats-Unis, le Canada, la Suède (près du quart tant de nos ventes que de nos achats),
- tous les autres, qui sont soit fournisseurs, soit clients.

Le caractère profondément déséquilibré des échanges agricoles pour les trois quarts de ceux-ci ne peut manquer d'influencer également les négociations avec nos divers interlocuteurs dont les intérêts sont profondément différents.

(9) Notons toutefois que les ventes extérieures de l'ensemble Canada, Australie, Nouvelle-Zélande sont du même ordre de grandeur que les exportations extra de la CEE.

Tableau 6. — Partenaires commerciaux en 1984.

Fournisseurs		Clients	
Etats-Unis	9,4	Etats-Unis	4,9
Brésil	5,1	Suisse	1,9
Argentine	2,4	Arabie saoudite	1,9
Canada	1,7	URSS	1,7
Côte d'Ivoire	1,8	Japon	1,3
Nouvelle Zélande	1,4	Egypte	1,2
Malaisie	1,7	Algérie	1,1
Suède	1,6	Suède	1,0
Colombie	1,2	Autriche	1,0
Australie	1,2	Canada	0,8
Sous-total	27,5		16,8
En % importations totales	47 %		54 %

4. Une agriculture aidée

Il est de notoriété publique que les aides à l'agriculture sont importantes, mais c'est une erreur classique de croire que les fonds publics consacrés à ce secteur sont exclusivement — ou essentiellement — d'origine communautaire. La réalité est bien différente : en 1980, aux 11,9 milliards d'Ecus du FEOGA se sont ajoutés 9,5 milliards d'Ecus versés directement par les gouvernements nationaux, soit presque autant (et ceci ne comprend pas les 17 milliards de dépenses de sécurité sociale en faveur des exploitants agricoles) (10).

Mais la destination de ces sommes est radicalement différente suivant les origines : en schématisant, on pourrait dire que la tâche de soutien des prix relève à 95 % du budget communautaire, celle de l'orientation des structures à 95 % des budgets nationaux. A la Communauté le court terme, et le soutien des revenus d'aujourd'hui, aux pays membres le long terme et l'adaptation durable de l'agriculture et donc le relèvement des revenus de demain et d'après-demain.

Après des précisions sur l'emploi de ces fonds, on présentera des remarques sur le bien-fondé de cette répartition des tâches.

Le tableau 7 donne pour 1984 la ventilation croisée des crédits par produits et par nature économique des versements du FEOGA en % total.

La confrontation, pour chaque produit, de sa part relative dans la production agricole et de sa part relative dans la dotation budgétaire, est fort révélatrice d'une concentration de l'aide sur certains produits : l'huile d'olive et le tabac ont six fois plus que la moyenne, le sucre près de 4 fois, le lait et le vin une fois et demie ; la viande bovine est à l'équilibre ; par contre les céréales n'ont que les deux tiers, les fruits et légumes un peu moins, les autres viandes moins du quart, les autres produits la moitié. Cette façon d'analyser les chiffres mène à nuancer l'appréciation de certains chiffres et à la rendre plus correcte : ainsi, la dotation au lait paraît à première vue énorme (presque le tiers du total), mais si on tient

(10) La Commission a fait effectuer une très intéressante enquête sur ce sujet, dont les résultats sont exposés dans : CEE - DG de l'agriculture. Dépenses publiques en faveur de l'agriculture. Etude P ; 229, Nov. 1984.



Tableau 7. — Ventilation des crédits du FEOGA-Garantie en 1984

en % du total

Produits	Total	Restitution à l'exportation	Stockage	Nature des mesures Retraits	Aides compensa- trices	Primes orientatives	Part des produits dans la production agricole totale
Céréales	9,2	4,9	1,7		2,2		14,2
Sucre	8,9	5,4	2,3		0,1		2,3
Huile d'olive	5,9	0,04	0,4		5,5		0,9
Fruits et légumes	7,9	0,32		2,4	5,2		13,3
Vin	6,6	0,1	0,7	4,6	1,2		4,1
Tabac	4,2	0,2	0,2		3,8		0,7
Lait	29,5	10,5	9,4		9,4	0,4	18,8
Viande bovine	13,8	7,6	4,4		1,0	0,8	14,0
Autres viandes (sans volailles)	3,4	0,8 (1)	0,2		2,3 (2)		15,8
Autres produits	8,4	4,3		0,1	6,3		16,6
Sous total	98,0						
Montants compensatoires extra	2,0	2,2			0,2		
Total	100	36,0	19,3	7,1	36,4	1,2	

(1) Viande porcine.

(2) Viande porcine.

compte de ce que ce produit correspond à près du cinquième de l'activité agricole, le chiffre paraît beaucoup moins extravagant : le contraire peut être dit pour le sucre et le tabac, même si les sommes en jeu sont nettement plus faibles.

La ventilation par nature des versements est également instructive : un peu plus d'un tiers pour soutenir directement les prix, un peu plus d'un tiers pour écouler à l'étranger certains produits, un cinquième pour financer le stockage (la moitié pour le lait — sous la forme de beurre —, un quart pour la viande bovine).

Si enfin on regarde l'ensemble du tableau, quelques postes attirent l'attention. Il est intéressant de voir que, suivant les produits, c'est l'un ou l'autre des mécanismes d'aides qui jouent de façon dominante : aides à l'exportation de lait, viande bovine, sucre, céréales, stockage du lait et du bœuf (11) : retraits (par distillation) du vin, soutien des prix du lait, des fruits et légumes, de l'huile d'olive.

Si on se tourne maintenant vers les *aides nationales* (tableau B), on remarque d'abord que tous les pays en versent et que les sommes versées correspondent à des montants par exploitation qui restent dans une fourchette de 1 à 2, à l'exception du Royaume-Uni qui monte à 4. L'affectation est orientée à près de 95 % vers des problèmes de structure, amélioration de la structure de

production proprement dit (49 %) et développement des zones rurales (11 %), mais aussi recherche agronomique (8 %) et transformation et commercialisation (15 %) (12). Le soutien des marchés n'apparaît qu'à titre complémentaire et très marginal.

Dans l'ensemble — et en excluant la contribution publique au financement de la sécurité sociale agricole —, les fonds publics nationaux et communautaires alloués à l'agriculture représentaient en 1980 environ 1 % du P.I.B. de la Communauté, 5 % des dépenses alimentaires des Européens et 20 % de la valeur de la production agricole (les pourcentages ont plutôt un peu augmenté depuis). Le total se répartit environ par moitié entre dépenses de soutien des revenus et d'écoulement des productions et dépenses d'orientation des structures.

Sur cette ventilation à peu près à égalité, il est impossible de porter de jugement sans disposer d'une étude très approfondie sur les perspectives d'évolution (du genre de celle qu'avait esquissée le fameux rapport Mansholt). Par contre, sur la spécificité d'affectation des dépenses communautaires et nationales, on peut présenter quelques remarques.

Si le Traité de Rome annonce explicitement comme un objectif propre à l'agriculture le relèvement des revenus agricoles, il se soucie également, comme pour l'ensemble des activités économiques, d'un relèvement de l'efficacité globale par une meilleure spécialisation des productions entre pays ou régions. Le premier objectif est favorisé à court terme par les actions de garantie, à long terme par celles d'orientation, le second est fortement influencé par la transformation des structures et donc par l'affectation des dépenses le concernant. On comprend alors pourquoi les premiers documents concernant la PAC avaient prôné un partage relativement équilibré du FEOGA (2/3 garantie, 1/3 orienta-

(11) La valeur des stocks publics a plus que doublé entre la fin 82 et la fin 84, avec la répartition suivante par produits (en millions d'Ecus) :

	fin 1982	fin 1984
Céréales	1 840	1 902
Huile d'olive	288	273
Lait en poudre et beurre	1 322	4 779
Viande bovine	504	1 732
Autres	56	65
	4 010	8 751

et la croissance continue : entre le 31 octobre 1984 et le 31 octobre 1985, le stock public d'intervention de céréales est passé de 6,4 à 18,4 millions de tonnes.

(12) Sur ce point notamment, il n'est pas sûr que les chiffres soient pleinement comparables.

Tableau 8. — Dépenses publiques nationales
en faveur de l'agriculture en 1980.(Unité 10⁶ ECU)

	D	F	I	NL	B	L	UK	EIR	DK	EUR 9
Amélioration de la structure de production	791	1648	1313	84	104	8	498	203	73	4702
Développe- ment des zones rurales	195	362	390	57	20	—	32	26	4	1086
Transformation et commer- cialisation	123	144	897	78	23	7	65	23	16	1376
Soutien des marchés	114	66	14	4	2	—	160	75	92	527
Recherche et développe- ment	164	157	61	107	38	—	174	18	29	748
Autres	142	354 ⁽¹⁾	207	—	43	3	147 ⁽²⁾	26	60	982
Total	1529	2731	2882	330	230	18	1076	371	274	9541
Par exploitation en ECU	1924	2176	1017	2214	1991		3996	1607	2219	1630

(1) Dont information et formation professionnelle 184.

(2) Dont information 126.

tion), ce qui n'a jamais été respecté — et de très loin. Le financement quasi exclusif des dépenses de structures par des budgets nationaux empêche en fait une concertation et donc une cohérence de ces fonds, au service de la meilleure efficacité de l'ensemble de l'agriculture européenne : symétriquement, le soutien des revenus par des fonds communautaires, attribués selon des règles de portée générale, ne facilite pas la prise en compte des spécificités régionales ou liées aux productions ; on peut certes infléchir le mécanisme vers une modulation plus poussée tenant compte de ces diverses caractéristiques de différenciation, mais la mise en œuvre de cette modulation à un niveau communautaire ne paraît alors plus s'imposer avec une logique indiscutable, surtout dans une Communauté devenue de plus en plus hétérogène. En définitive, *il est loin d'être évident que les mécanismes d'attribution de l'ensemble des sommes publiques versées à l'agriculture conduisent à leur emploi le plus efficace.*

II. — Les adaptations possibles de la PAC

La politique agricole commune résulte d'un engagement pris explicitement dans le traité de Rome et elle a commencé à se mettre en place quelques années après le début du fonctionnement de la Communauté. Mais on

ne peut manquer d'être surpris par le fait qu'avant même qu'elle fût pleinement en vigueur — et notamment que toutes les organisations de marché fussent en place — on a commencé à parler de réforme de cette politique, le coup d'envoi ayant été donné par la parution du célèbre rapport MANSOLT en 1969. Depuis, les débats se succèdent, les prises de position de la Commission aussi. Les élargissements ont été l'occasion d'intensifier les discussions, en même temps, on l'a vu, qu'ils ont modifié sensiblement les données du problème. Il faut enfin avoir constamment à l'esprit que la politique agricole commune est loin de couvrir la totalité des interventions publiques dans le secteur de l'agriculture : une large partie de celles-ci demeurent « nationalisées » et l'inquiétude manifestée par la Commission face à un risque de « renationalisation » d'une partie de la PAC n'est au fond qu'un élément d'une question plus large sur le meilleur partage des tâches (et de leurs implications budgétaires) entre la Communauté et les états nationaux.

Pourquoi l'insatisfaction vis-à-vis de la PAC telle qu'elle est mise en œuvre, quel est le meilleur dosage entre les divers instruments utilisables et quel est le meilleur partage des responsabilités ? Les paragraphes qui suivent n'ont pas l'ambition de répondre pleinement à ces questions, mais de donner quelques bases sur la description des faits qui précèdent, avant de présenter les orientations les plus récentes de la Commission.

I. Une présentation schématisée de toute politique agricole : contraintes et alternatives

On peut schématiser comme suit le problème d'ensemble. D'abord quelques relations de base :

- la production est fonction des effectifs et de l'efficacité de ceux-ci (productivité du travail, stimulée par la mécanisation et l'augmentation des rendements à l'hectare) ; la croissance de cette efficacité est favorisée par des prix élevés (qui ouvrent des ressources d'auto-financement),
- la demande est essentiellement fonction du revenu des consommateurs (la sensibilité aux prix est faible, sauf pour certains produits),
- le revenu des agriculteurs dépend d'une part du volume de la production et des prix de vente, d'autre part des aides directes versées aux agriculteurs.

Ensuite on constate que la production par personne employée dans l'agriculture augmente plus vite que les débouchés solvables. Un problème d'équilibre se pose donc.

Enfin, un dernier élément, de caractère sociologique : la réduction spontanée des effectifs agricoles (l'exode agricole comme on dit parfois) est d'autant plus forte que l'écart entre le revenu de l'agriculteur et le revenu dans d'autres activités est plus grand.

En l'absence de toute intervention publique, l'ajustement se fait en définitive par le niveau du prix : celui-ci assure à court terme l'équilibre de la production et de la demande et génère un revenu dont l'écart avec le revenu moyen dans le pays provoque en tendance la réduction



des effectifs ; celui-ci empêche un excès de production et une baisse trop forte des prix. Mais, dans les pays où la population active dans l'agriculture est encore excédentaire, ce niveau des prix spontané procure un revenu médiocre, et jugé comme socialement trop faible (ce qui est encore le cas dans la plupart des pays de la Communauté, comme on l'a vu plus haut), d'où des interventions, visant à la fois à relever à court terme le revenu et, à moyen terme, à augmenter la productivité ; on crée alors un excédent de production qui ne peut s'écouler (ce qu'on observe aussi dans la Communauté), d'où des interventions supplémentaires pour assurer cet écoulement (par exportation subventionnée ou stockage) et pour stimuler une réduction plus rapide des effectifs agricoles. Mais tout ceci opère une sérieuse ponction sur les deniers publics.

Précisons maintenant les objectifs et la panoplie des instruments possibles d'une politique agricole.

On peut partir des objectifs donnés par le Traité : accroître la productivité de l'agriculture, assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité d'approvisionnement, assurer des prix raisonnables aux consommateurs.

Les instruments possibles de la politique agricole sont fondamentalement au nombre de quatre :

- une action directe sur les prix,
- une action directe sur les quantités (produites et vendues),
- des aides publiques au revenu des agriculteurs,
- des aides publiques structurelles, visant soit à favoriser l'amélioration de l'efficacité, soit à réduire les effectifs.

L'action pour soutenir les prix perçus par l'agriculteur peut se faire soit par une protection contre la concurrence de producteurs moins chers (ce sont les prélèvements à l'importation), soit par une dissociation entre le prix payé au producteur et le prix payé par l'acheteur, l'écart étant couvert par des fonds publics (c'est notamment le cas des restitutions à l'exportation).

L'action directe sur les quantités peut prendre la forme de quotas de production ou d'achats supplémentaires pour stockage (mais cette dernière a forcément une ampleur limitée !).

Le problème est alors de doser l'emploi de ces instruments pour atteindre au mieux les objectifs.

Pour éclairer cela, précisons comment atteindre les objectifs à l'aide de divers instruments.

L'augmentation de la productivité peut être favorisée par des aides structurelles, permettant soit d'augmenter les rendements à l'hectare dans une exploitation de superficie inchangée, soit de réduire les effectifs (diminution des effectifs sur l'exploitation ou agrandissement de celle-ci à effectif inchangé).

L'augmentation du revenu de l'agriculteur (ou de l'UTA) peut être favorisée de trois façons :

- en augmentant la productivité du travail (cf. supra),
- en relevant les prix garantis,
- en donnant des aides directes.

La stabilisation des marchés s'obtient à court terme par un stockage conjoncturel (le stockage devant compenser le déstockage, en moyenne pluriannuelle), à long terme par un équilibre entre offre et demande (cf. infra).

La sécurité des approvisionnements s'obtient en conservant ou développant sur le territoire européen une production couvrant la production souhaitée (100 % ou moins) de la consommation. La production étant influencée par le niveau du prix, c'est celui-ci qui va jouer le rôle décisif.

Enfin, la notion de prix raisonnable (sic) aux consommateurs est parfaitement floue. Elle est généralement entendue comme signifiant des prix plutôt bas, qui peuvent être obtenus soit par l'augmentation de l'efficacité de l'agriculture (baisse des coûts), soit par des subventions (le contribuable payant alors à la place du consommateur), soit, pour certains produits, par un approvisionnement extérieur au lieu de la fourniture nationale.

À côté des objectifs ci-dessus examinés figure une contrainte qui exige que la production n'augmente pas plus vite que la demande, dont le taux de croissance est exogène à l'agriculture (croissance du revenu national ou du PIB) du fait de la très faible élasticité par rapport au prix. Cette contrainte exige alors que soit respectée (au moins tendanciellement) la relation suivante entre les taux de variation :

hausse de productivité — baisse d'effectifs = hausse de la demande,

et le respect de cette contrainte suppose *un certain équilibre entre les divers instruments* : entre instruments de court terme visant un certain niveau de revenu et les actions structurelles, de façon à ne pas alourdir la charge liée à l'écoulement d'une production qu'on aurait fait croître trop vite, entre instruments structurels dont les uns visent à augmenter la productivité et les autres à réduire les effectifs et le nombre d'exploitations.

2. Les enseignements de l'expérience

On a en définitive deux façons — et deux seulement — de régler les problèmes de l'agriculture : réduire les effectifs ou utiliser des fonds publics. Seule la réduction des effectifs est capable de résoudre définitivement le problème (c'est bien comme cela d'ailleurs que se font tous les ajustements sectoriels), mais les fonds publics permettent de moduler la cadence de cette réduction tout en assurant dès le départ un revenu socialement acceptable. Le dosage de ces deux instruments est le nœud stratégique de toute politique agricole.

Le rapport MANSOLT avait essayé de poser le problème en termes quantitatifs : d'une présentation ambiguë, mais malheureusement peu claire, ressortait que, si on voulait éviter une croissance de longue durée

des fonds publics destinés à résoudre chaque année le problème de court terme, il fallait faire tout de suite un effort d'adaptation des structures (réduction du nombre d'exploitations et du nombre d'agriculteurs) : cela obligeait évidemment à cumuler au début les deux types de fonds publics (garantie et orientation), mais temporairement seulement, en vue d'assainir à terme la situation (et donc de réduire le recours au budget public). *Le drame de l'agriculture de la Communauté a été qu'on ne s'est pas engagé hardiment dans cette voie*, à une époque où la croissance économique encore rapide permettait d'augmenter — temporairement — le budget agricole et rendait plus facile la réinsertion des agriculteurs — ou de leurs enfants — dans le reste de l'économie. Faute d'avoir eu ce courage, on s'est trouvé, dix ans après, devant un budget agricole en croissance (comme l'avait annoncé le rapport MANSCHOLT) dans une conjoncture économique qui le supporte beaucoup moins bien et devant la difficulté économique et sociale de digérer la réduction intense des effectifs qui demeure nécessaire au moins dans certains pays ou certaines régions.

A cette maladresse dans le temps s'en ajoute une autre, sur certains aspects de laquelle la Commission a souvent attiré l'attention, c'est un mauvais dosage des divers instruments. Deux points sont particulièrement à souligner : d'une part l'emploi uniforme d'instruments face à une situation profondément hétérogène engendre des gaspillages : l'exemple le plus net en est la fixation de prix à des niveaux visant à assurer un revenu correct à des exploitations de taille moyenne ou petite et peu efficaces, et qui procurent aux exploitations plus grandes et plus efficaces des revenus très élevés grâce à un emploi non justifié des fonds publics, d'autre part, la coordination des diverses aides publiques est loin d'être assurée ; ainsi certaines aides ont pour effet d'augmenter des productions déjà excédentaires, dont l'écoulement n'est obtenu qu'à des prix de braderie grâce à d'autres aides publiques.

Il n'est pas inutile de s'interroger sur les causes de ces trois erreurs. La première est la conséquence de la classique myopie de nombreux décideurs politiques. En disciples de Claudel, ils pensent que « le pire n'est pas toujours sûr » et ils préfèrent des économies assurées aujourd'hui à des économies probables plus fortes demain : les économistes diraient que le taux d'actualisation des responsables des finances publiques est généralement très élevé.

La seconde erreur résulte de ce qu'on demande trop à un seul instrument : un seul niveau de prix ne peut relever le revenu des producteurs de façon modulée selon la situation effective des diverses exploitations. Ceci est déjà vrai au niveau national, ce l'est encore plus au niveau communautaire, où lors des discussions sur la fixation des prix agricoles, chaque pays a tendance à regarder ses exploitations les plus faibles : l'Allemagne demandera un prix élevé pour le blé, la France pour le lait, l'Italie pour l'huile d'olive, etc., sans se soucier de savoir si cela ne génère pas des revenus excessifs pour les exploitations d'autres pays.

La troisième est largement facilitée par la répartition actuelle des compétences, communautaire pour le soutien des prix et des revenus, nationales pour les actions à caractère structurel. Non seulement la coordination

n'en est pas facilitée, mais chaque pays utilise ce volet structurel pour stimuler la production nationale, sans se soucier de l'effet sur la production globale, puisqu'il compte sur l'action communautaire pour en assurer l'écoulement.

Quels enseignements tirer alors pour la PAC ? Celle-ci repose officiellement sur trois principes : l'unicité du marché, la préférence communautaire, la solidarité financière.

Le principe de l'unicité du marché ne fait au fond qu'étendre à l'agriculture ce qui est valable pour l'ensemble des autres activités économiques, il ne saurait être question d'y renoncer. Et qui dit unicité du marché dit unicité des prix sur l'ensemble de la Communauté. Mais à quels niveaux ? C'est là qu'on peut discuter et concevoir des attitudes différentes sur la contribution relative apportée au soutien des revenus par la fixation de prix élevés ou par des aides directes à certaines exploitations (13) (14) (15).

Préférence communautaire. Bien sûr, mais jusqu'à quel point ? C'est la question du taux d'autoapprovisionnement souhaité. Si la notion de préférence communautaire a un sens lorsque la production est inférieure à la demande, elle ne doit évidemment pas mener à la création d'excédents coûteux à résorber. Or, on l'a vu, le degré d'autoapprovisionnement atteint maintenant 100 % pour la grande majorité des produits et dépasse ce niveau pour plusieurs d'entre eux.

Solidarité financière. Si le montant des dépenses publiques dépend largement des réponses aux deux questions précédentes, la mise en œuvre de la notion de solidarité requiert une réponse à une question supplémentaire : pour quelles dépenses fait-on jouer la solidarité ? La réponse actuelle est : presque totalement pour ce qui concerne le soutien des revenus, pratiquement pas pour les actions structurelles. Mais cette réponse, historique, ne s'impose pas logiquement : d'une part, on

(13) Dans un document de 1980, la Commission écrivait : « Croit-on que l'Irlande accepterait des prix élevés de la viande bovine si elle devait en supporter les conséquences sur son propre budget ? »

Croit-on que la France aurait acquiescé à des prix élevés de céréales et de sucre depuis 15 années s'il avait fallu qu'elle honore elle-même les dépenses ?

Croit-on que l'Italie aurait subventionné au même niveau l'huile d'olive ou les fruits et légumes transformés si son parlement avait eu à voter chaque année les crédits correspondants ?

La réponse est claire : c'est non ».

Elle présentait cela comme un argument en faveur de la fixation communautaire de prix uniques. Mais on pourrait aussi en tirer un argument contre le soutien des revenus exclusivement par les prix, ceux-ci ayant alors tendance à être fixés à des niveaux trop élevés.

(14) Cette notion de différenciation entre exploitations aura mauvaise presse si on la qualifie de discrimination, mais paraîtra au contraire raisonnable si on l'appelle modulation pour tenir compte des variétés de situations. Le poids des mots... Cette modulation ne sera d'ailleurs pas nouvelle : pour améliorer l'efficacité du modeste montant du Fonds régional, on a décidé que les aides régionales ne pourraient être affectées qu'à certaines régions (modulation à l'intérieur de chaque pays) et ces régions hébergeront une fraction de la population très différente d'un pays à l'autre (modulation entre pays) ; c'est bien ainsi d'ailleurs qu'on peut faire fonctionner une idée de solidarité.

(15) Une application extrême de cette idée a été proposée par le président de la Cour des Comptes des Communautés Européennes qui suggère de baisser le prix du blé au niveau du cours mondial, celui-ci étant entendu comme « un système de prix stabilisés dans le cadre de marchés organisés », donc assez loin de l'état actuel des choses ». Pierre LELONG. « Quelle politique agricole commune ? » dans les actes du Colloque CEDECE cité plus haut.



pourrait fort bien concevoir, sans perturber le fonctionnement du marché commun agricole, que le soutien des revenus utilise à la fois un certain soutien des prix, avec un financement communautaire, et des aides directes, financées nationalement (avec une certaine latitude laissée à chaque pays pour en déterminer le montant); d'autre part, en vue d'améliorer la cohérence entre les actions de garantie et les actions d'orientation, on pourrait mettre à la charge du budget communautaire une fraction non négligeable des dépenses structurelles (c'était la proposition de la Commission il y a 25 ans). Le premier changement allègerait et le second alourdirait le budget communautaire: on a ainsi une vaste panoplie de scénarios, allant d'un allègement pur et simple à un maintien (avec restructuration interne) du budget agricole de la CEE (le scénario d'augmentation étant totalement irréaliste).

On voit ainsi que, tout en conservant le principe d'une politique agricole commune, on peut envisager des adaptations dans plusieurs directions différentes.

Dès 1973, la Commission avait présenté un mémorandum sur « L'aménagement de la politique agricole commune » (16) dont l'esprit était synthétisé ainsi: « Au cours de sa première décennie d'existence, la politique agricole commune a utilisé principalement l'instrument de l'organisation commune des marchés. Ainsi cet instrument est le plus ancien et le plus élaboré. La Commission estime que la politique des prix et des marchés — axée sur des exploitations modernes — reste l'instrument principal de la politique des revenus en agriculture. Elle est néanmoins d'avis qu'il faut aménager et améliorer cet instrument, compte tenu de l'expérience acquise. Ces aménagements ont un triple objectif: réduire les déséquilibres qui caractérisent certains marchés agricoles, simplifier certains mécanismes de l'organisation commune des marchés et réduire les dépenses de la section Garantie du FEOGA. La Commission insiste notamment sur ce troisième objectif ».

Les propositions furent peu suivies de réalisations. Dans un document de fin 1980 (17), la Commission reconnaissait que « la principale difficulté que connaît la politique agricole commune, après 15 années de fonctionnement, réside en fait dans l'absence de mécanismes régulateurs suffisamment efficaces pour adapter le développement des productions aux besoins des marchés interne et externe » et proposait que « la rénovation de la politique agricole commune soit orientée dans trois directions complémentaires:

- l'aménagement des organisations de marché par l'introduction d'un nouveau principe fondamental, à savoir la coresponsabilité ou participation des producteurs,
- une conception renouvelée de la politique extérieure de la Communauté en matière d'échanges agricoles, tenant compte davantage de la stratégie alimentaire mondiale,
- une réorientation de la politique structurelle ».

(16) COM (73) 1850 du 31.10.1973.

(17) COM (80) 800.

En octobre 1981, « Orientations pour l'agriculture européenne, la Commission a défini un programme visant à adapter la politique agricole commune aux réalités nouvelles, à la fois des conditions économiques générales et du secteur agricole lui-même: le programme comprenait un certain nombre de mesures, notamment l'établissement de seuils de garantie tenant compte des perspectives à long terme de la production, de la consommation et du commerce ». L'idée, on le voit, repose sur l'établissement de butoirs quantitatifs. Un pas supplémentaire est fait dans le document du 29.07.1983. Adaptation de la politique agricole commune, avec deux idées-forces: « Il n'est plus raisonnable d'accorder des garanties illimitées de prix et d'intervention, alors que les débouchés sont compromis, tout au moins pour les prochaines années. En d'autres termes, les producteurs agricoles européens participeront plus pleinement aux coûts d'écoulement de la production au delà d'un certain seuil. Les mesures nécessaires à assurer le respect de ces seuils de garantie constituent le point central des propositions de la Commission ». « Parallèlement à l'instauration de seuils de garantie, la Commission juge qu'il est nécessaire de poursuivre une politique des prix restrictive. Ses propositions de prix annuelles continueront à tenir compte non seulement du développement des revenus agricoles au sein de la Communauté, mais également, de la situation du marché agricole, de la situation budgétaire et d'autres facteurs économiques généraux ». De fait, les prix fixés pour les campagnes suivantes traduisent dans les faits ces deux orientations: mais insuffisamment pour résoudre les problèmes, notamment financiers malgré le freinage de la croissance de la production laitière à l'aide de quotas dissuasifs et la mise en œuvre du principe de co-responsabilité pour divers produits (18).

Ainsi, en juillet 1985, la Commission est-elle revenue à la charge avec son Livre vert sur les perspectives de la politique agricole commune (19).

3. Les orientations les plus récentes de la Commission

A la suite de la diffusion du Livre vert, la Commission a engagé d'amples consultations auprès des diverses parties intéressées, en même temps qu'elle approfondissait ses réflexions. C'est un premier fruit de ce travail d'analyse et de réflexion qu'elle vient de présenter et dont le fort intéressant contenu va être résumé ci-dessous.

La Commission constate d'abord que « si les avis reçus divergent parfois, notamment lorsqu'il s'agit des modalités pratiques de l'action à entreprendre, ils témoi-

(18) En même temps, la Commission a insisté de plus en plus sur la nécessité d'une coordination entre la politique agricole et d'autres politiques, notamment la politique régionale. Un cas d'application de cette coordination s'observe dans les programmes intégrés méditerranéens. Cf. Europe verte N° 197.

(19) Ce document a été analysé dans notre chronique du N° 290 de la Revue du Marché Commun.

gnent, par contre, d'un large consensus à l'égard de certaines questions de fond qui s'avèrent déterminantes dans la définition des grandes lignes d'une stratégie d'ensemble. En premier lieu les avis concordent très largement en ce qui concerne l'analyse de la situation. En deuxième lieu personne n'a contesté la spécificité du modèle de développement de l'agriculture européenne caractérisé par le rôle central de l'exploitation familiale et par une grande hétérogénéité des structures et des conditions de production. En troisième lieu on a constaté une prise de conscience croissante du fait que l'agriculture, au delà de sa fonction économique, est appelée à assurer un rôle de plus en plus important dans l'aménagement du territoire, pour le maintien d'un certain tissu socio-économique ou pour la sauvegarde de l'environnement du paysage... Les consultations ont enfin montré que tant les agriculteurs que les autres milieux intéressés refusent une vision trop statique du secteur agricole. Les agriculteurs en particulier redoutent la marginalisation, ils entendent participer aux évolutions en cours dans le domaine technique, économique ou de société, ils sont prêts à contribuer à ce processus et, tout en soulignant certaines spécificités propres à leur activité, ils souhaitent une intégration croissante au reste de l'économie ».

Sur ce que pensent les agriculteurs, la Commission constate une attitude dynamique, acceptant le changement et revendiquant une large part de responsabilité. On retrouve les traits psychologiques souvent soulignés de cette fraction de la population, à savoir une profonde volonté d'autonomie et de liberté tant pour chaque individu que pour la profession dont il se sent profondément faire partie. Ainsi, « au cours de consultations, les agriculteurs se sont déclarés opposés aux quotas et à une administration accrue de leur activité ; ils ont également manifesté leur méfiance à l'égard d'un régime généralisé d'aides directes aux revenus. Ils considèrent que, comme dans tout autre secteur d'activité, aussi en agriculture, c'est le marché et donc le prix qui doit servir de référence pour la rentabilité des entreprises et ils ne peuvent accepter une formule qui relèguerait beaucoup d'entre eux parmi les assistés. Une partie des agriculteurs communautaires s'est par contre, déclarée prête à partager la responsabilité financière de l'écoulement des excédents mais dans la mesure où il s'agirait de développer des nouveaux débouchés et où la profession serait associée à la gestion des fonds perçus ».

Sur la politique des prix et des marchés, le Livre vert avait marqué nettement les deux moyens classiques d'établir ou de rétablir un équilibre entre l'offre et la demande : action par les prix (pouvant impliquer une baisse forte et devant alors éventuellement être complétée par des aides directes au revenu), action sur les quantités (quotas de production). La Commission annonce maintenant nettement son choix qui se résume en deux termes : sauf exception, pas de quotas ; rôle central des prix, avec un nuancement par la co-responsabilité des producteurs.

Face aux « multiples inconvénients de l'instrument des quotas, qui constitue en quelque sorte, l'aboutissement et l'institutionnalisation d'une séparation systématique du processus productif des réalités du marché, et confortée par le fait que le monde agricole partage

ses réserves à l'égard de cet instrument et préfère la voie de la responsabilité à celle de la contrainte, la Commission est convaincue qu'il faut écarter à tout prix le risque d'une administration progressive de l'activité agricole, d'une absence de mobilité des facteurs de production, d'un isolement de plus en plus poussé du secteur du contexte économique général ». Si elle a été amenée dans le passé à proposer l'introduction de quotas dans le secteur laitier, c'est parce que, du fait de l'échec des instruments en place, il y avait urgence à faire appel à cet ultime recours, mais à titre transitoire. « Il y a lieu en outre de souligner qu'en cas de nouvelle application des quotas, il serait difficile, voire impossible, si l'on veut éviter de déplacer les problèmes d'un secteur à l'autre, de limiter leur extension à l'un ou l'autre produit. Or la gestion d'un régime de quotas couvrant une grande partie de l'agriculture communautaire poserait des problèmes administratifs quasi insolubles, notamment dans le cas où il s'agirait de contrôler l'évolution de cultures à cycle annuel ».

Si l'action directe sur les quantités est exclue, il ne reste alors que l'action par les prix. « La politique des prix est l'instrument central pour orienter le développement de l'agriculture à moyen et long terme en tenant compte de l'évolution de la demande à l'intérieur de la Communauté et des débouchés à l'extérieur. Dans la situation actuelle des marchés, et compte tenu des perspectives pour les prochaines années, la Commission est d'avis qu'une politique de prix restrictive s'impose. Elle est toutefois consciente des limites dans lesquelles cette politique est appelée à agir ». Du fait des faibles élasticités par rapport au prix, tant de la demande que de l'offre, le rétablissement de l'équilibre nécessiterait, pour plusieurs produits, des baisses fortes entraînant des conséquences intolérables pour le revenu de certaines exploitations, du fait de l'extrême hétérogénéité des situations rappelées plus haut. « La politique des prix doit donc être complétée par d'autres mécanismes qui peuvent accroître l'efficacité et la sélectivité de l'action envisagée ».

Si on exclut les quotas, il ne reste que les aides et le nuancement du mécanisme des prix.

On peut envisager « l'octroi d'aides directes, par exemple des aides destinées à intégrer les revenus des ménages agricoles, ou des aides à caractère plus structurel en faveur des exploitations qui pourraient devenir économiquement viables dans le long terme. Mais le recours généralisé aux aides de cette nature paraît difficile, compte tenu des réalités économiques et structurelles très diversifiées qui caractérisent actuellement la Communauté, pour des raisons à la fois administratives et budgétaires ; des aides directes à caractère plus ponctuel pourront par contre, s'avérer un instrument complémentaire utile dans la gestion des marchés ou pour atténuer certains problèmes structurels ». Oui aux aides, mais de façon très partielle.

Si le recours aux aides est d'ampleur limitée, le niveau des prix garantis devra être relativement élevé, et c'est par une modulation de cette garantie qu'on évitera les effets excessifs du mécanisme, c'est-à-dire les excédents : il s'agit de la généralisation de la mise en œuvre de la co-responsabilité des producteurs, qui existe



depuis plusieurs années. « La co-responsabilité peut se concrétiser selon les cas, par une baisse des prix communs ou des prix d'intervention, par la diminution des aides, par les limitations des aides en fonction d'une quantité maximale, par le paiement d'un prélèvement destiné à couvrir certains coûts budgétaires d'écoulement, par le contingentement de la production garantie... ; elle s'applique désormais à la plupart des secteurs agricoles et notamment à celui du sucre, du lait, des céréales, du colza, du tournesol, du coton, du tabac, des produits transformés à base de tomates, du vin... ». « La Commission considère que la responsabilité doit rester un complément essentiel de la politique des prix, et devra être appliquée selon des modalités appropriées, en tenant compte de la situation économique, budgétaire et sociale du secteur en question » (20).

La conclusion logique de tout ceci est de proposer pour la prochaine campagne agricole des prix en baisse : c'est ce que, début février, a fait la Commission. Il va rester à voir si les pays, qui se déclarent quasiment tous en faveur d'une réorientation de l'emploi du budget communautaire, vont emboîter le pas, quitte à mettre en place d'autres mécanismes pour aider ceux des agriculteurs qui en ont besoin.

(20) Pour l'application de tous ces principes au secteur céréaliier, Cf. BAUDIN Pierre « Les orientations de la Commission en matière de politique céréalière ». Revue du Marché Commun N° 292, p. 600-602.

LES AVANCES INTER- GOUVERNEMENTALES AU SOUTIEN DES RESSOURCES PROPRES

UN BILAN

Hendrik van LIER*

Membre du Service Juridique
de la Commission des Communautés Européennes

Introduction

1. Le budget 1986 a été arrêté par le président Pflimlin le 18 décembre 1985.

Les difficultés qui ont caractérisé l'élaboration et l'adoption de ce budget, le premier relatif à une Communauté élargie à l'Espagne et au Portugal, seront, sans nul doute, abondamment commentées. Ces difficultés subsistent en partie puisque le Conseil et certains Etats membres ont introduit un recours en annulation du budget pour violation de l'article 203 par. 7 et 9. On peut toutefois relever que, contrairement aux deux exercices précédents, aucun problème majeur ne s'est fait jour à propos du volume des recettes disponibles. En particulier, l'équilibre budgétaire a pu être atteint sans recours à des avances intergouvernementales.

Cette situation, due à l'adoption par les Etats membres de la décision du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des Communautés (1), permet d'examiner avec un certain recul les problèmes suscités en 1984 et en 1985 par une insuffisance des moyens au regard des dépenses et de mieux apprécier les solutions mises en œuvre lors de ces deux exercices.

2. L'impasse qu'il convenait de surmonter alors résultait d'un écart entre le volume des dépenses, qu'on ne pouvait ou voulait réduire, d'une part, et l'ensemble des recettes disponibles, limitées à 1 pour cent de l'assiette TVA notamment, d'autre part. On ne reviendra pas ici sur les origines de ce déficit (2) dont les principales étaient les décisions prises dans le domaine agricole (prix, politique de stockage des excédents), le report de certaines dettes antérieures, une politique plus dynamique en matière de fonds structurels ainsi, dans une mesure moindre, que du problème britannique.

Si cet écart s'est manifesté, en 1984, au cours de l'exercice budgétaire, à propos du budget rectificatif et supplémentaire n° 1 (3), et en 1985, lors de l'examen du budget général adopté le 13 juin 1985 (4), cette différence ne doit pas masquer la nature proprement budgétaire du problème. Il ne s'agissait pas, en effet, lors de ces deux exercices, d'un problème de *liquidités* (qui caractériserait la situation dans laquelle les recettes ne rentrent pas à un rythme adéquat pour faire face aux dépenses au moment où elles se font sentir). En pareille hypothèse, d'ailleurs, les dispositions relatives à la mise à disposition des ressources propres (5) ainsi qu'à la gestion de la trésorerie (6) auraient permis de résoudre ces tensions provisoires. Il s'agissait au contraire d'une insuffisance des ressources qui sont à la *disposition juridique* des Communautés lors de l'établissement de cha-

(1) J.O. L 128 du 14 mai 1985, p. 15.

(2) A ce sujet, voy. Couzinet et Hen, Colloque Toulouse 18-20 octobre 1984, « Quelles ressources pour la Communauté européenne ? » Rapport : Le recours à l'emprunt ; Möller, Budgetary imbalances, *Revue d'intégration européenne*, 1985, pp. 119-138 ; Nicoll « The budget of the European community », *Revue d'intégration européenne*, 1985, pp. 157-171.

(3) J.O. L 329 du 17 décembre 1984, p. 1.

(4) J.O. L 206 du 5 août 1985, p. 1.

(5) Art. 10 du règlement 2891/77 du Conseil du 19 décembre 1977, J.O. L 336 du 27 décembre 1977, p. 1, portant application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés.

(6) Art. 12 du même règlement 2891/77.

* Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur.



que budget, c'est-à-dire des moyens, ressources propres et autres recettes (7), destinés à financer les inscriptions budgétaires en dépenses, et figurant dès lors déjà dans l'avant-projet de budget (8), première phase de la procédure budgétaire.

Il convient de remarquer également, à titre préliminaire, que l'éventualité même d'une insuffisance des ressources est inhérente au système des ressources propres et à leur caractère fini (exprimé principalement en un pourcentage d'une assiette TVA calculée sur une base commune). Au contraire, le système des contributions financières, précédemment en vigueur (9), était illimité puisque les Etats membres étaient précisément invités à fournir leurs contributions respectives à hauteur du volume des dépenses arrêtées au cours de la procédure budgétaire. Le concept de plafond des recettes n'a été introduit dans le jeu budgétaire que par l'adoption de la décision du 21 avril 1970 (10), même s'il faut reconnaître que ce facteur limitatif n'avait pas été perçu à cette époque en termes aussi concrets.

3. Pressenti depuis longtemps (11), l'épuisement progressif des ressources propres, c'est-à-dire leur croissance relativement moins rapide que celle des dépenses, avait amené la Commission à proposer, le 6 mai 1983 (12) une augmentation des ressources propres attribuées par la décision du 21 avril 1970.

Il s'agissait notamment d'éviter à la Communauté économique une situation du type de celle qu'avait déjà connue la Communauté du charbon et de l'acier. Pour la première fois en 1978, en effet, la Communauté du charbon et de l'acier éprouva une insuffisance de recettes (12 bis). Par le truchement d'une décision des Représentants des Gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, des ressources exceptionnelles furent attribuées à cette communauté sous la forme d'une subvention non remboursable (13). Cette démarche fut répétée pour les exercices 1979 (14) et 1980 (15). En outre, à partir de l'exercice 1981, il a été décidé de lui servir, à charge de budget général (16), une subvention au titre des mesures sociales en liaison avec la restructuration sidérurgique.

(7) Art. 1, par. 2 de la décision du 7 mai 1985 (précitée, note 1).

(8) Art. 203, par. 2, al. 2 CEE; art. 177, par. 2, al. 2 CEEA; comp. art. 78, par. 2, al. 3 CECA.

(9) Art. 200 CEE; art. 172 CEEA.

(10) Relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés, J.O. L 94 du 28 avril 1970, p. 19.

(11) Voy. notamment Isaac, Les finances communautaires, *Chronique, Rev. Tr. Dr. Eur.*, 1980, p. 307 et s.; suppl. au Bulletin des Communautés Européennes N° 8/78: « Perspectives de financement du budget communautaire ».

(12) J.O. C 145 du 3 juin 1983, p. 5; proposition modifiée le 4 juillet 1984, J.O. C 193 du 21 juillet 1984, p. 5.

(12 bis) Cette insuffisance de recettes était de nature non pas juridique puisque les prélèvements ne sont pas plafonnés (art. 50, par. 2 CECA), mais économique, les circonstances du moment ne permettant pas d'accroître la charge pesant sur les opérateurs économiques.

(13) Décision des Représentants des Gouvernements des Etats membres de la CECA réunis au sein du Conseil les 30 et 31 octobre 1978.

(14) Décision des Représentants des Gouvernements des Etats membres de la CECA réunis au sein du Conseil le 9 avril 1979.

(15) Décision des Représentants des Gouvernements des Etats membres de la CECA réunis au sein du Conseil le 18 mars 1980.

(16) Chapitre 65 du budget général.

La proposition du 6 mai 1983, adoptée par le Conseil le 7 mai 1985, et portant fixation du taux applicable à l'assiette TVA à 1,4 pour cent, vient à peine d'entrer en vigueur et ne s'appliquera donc qu'à compter de l'exercice 1986. Ce délai explique la survenance, lors des deux exercices précédents, d'une impasse budgétaire.

Equilibre et continuité

4. La première question que pose à l'autorité budgétaire l'existence d'un écart entre les recettes et les dépenses concerne l'obligation de combler cet écart. Existe-t-il tout d'abord une obligation juridique, lors de l'établissement du budget, de réduire ou d'éviter un tel écart?

L'article 199 du traité CEE (17) commande indubitablement une réponse positive. Aux termes du deuxième alinéa de cette disposition, « le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses ». En vertu de cette règle traditionnelle en droit budgétaire, l'ensemble des dépenses projetées au cours d'une procédure budgétaire doit pouvoir être couvert par les recettes disponibles lors de l'adoption de ce budget. Faute de satisfaire à cette exigence, le budget ne saurait être valablement arrêté et, a fortiori, exécuté. En particulier, il ne serait pas possible au président du Parlement d'arrêter un budget (18) en déséquilibre dans l'attente de l'attribution de ressources nouvelles au cours de l'exercice en cause mais dont le principe aurait déjà été acquis au plan politique.

Dès lors, tout écart entre recettes et dépenses ne peut se résoudre, au terme de la procédure budgétaire, que par une action visant à augmenter les recettes ou à diminuer les dépenses (ou par une conjonction de l'une et de l'autre).

5. En 1984 et en 1985, exercices au cours desquels un tel écart s'est présenté, il n'est pas apparu possible — au-delà des possibilités techniques de compression, de freinage ou de report des dépenses qui peuvent être envisagées en cours d'exercice — de diminuer dans une mesure suffisante le volume global des dépenses. La majeure partie de celles-ci concerne en effet des politiques communes existantes à propos desquelles une réduction budgétaire, même temporaire, n'était pas concevable pour des raisons techniques (19), juridiques (20) ou politiques.

Dans ce contexte, il a été notamment tenu compte du fait qu'une diminution des dépenses relatives à une politique en faveur d'une autre, par exemple un éventuel sacrifice des politiques sociale et régionale au profit de la politique agricole (ou inversement), aurait abouti à une

(17) Art. 171 du traité CEEA.

(18) Telle est la dernière étape de la procédure budgétaire (art. 203, par. 7 du traité CEE).

(19) Une modification de la réglementation provoquant la dépense ne saurait toujours emporter des effets financiers immédiats, principalement en raison de la technique des crédits dissociés.

(20) Il suffit de songer aux hypothèses dans lesquelles la réglementation de base crée des droits directs au profit des opérateurs économiques et ne saurait, dès lors, être modifiée sans leur octroyer un délai raisonnable.

rupture d'équilibre entre les actions communes, contraire au vœu de l'article 3 du Traité CEE. En outre, toute réduction sensible des disponibilités financières d'une de ces politiques seulement aurait eu des répercussions différentes dans chaque Etat membre, créant ainsi un déséquilibre d'une autre nature mais tout aussi préoccupant. Enfin, une diminution brutale de certaines dépenses aurait nécessité dans certains cas une intervention accrue des Etats membres afin de compenser ce recul de l'action communautaire. On conçoit aisément les craintes que suscitait cette perspective d'une renationalisation larvée des politiques communes, principalement de la politique agricole, et ce d'autant plus que les trésors nationaux ne manifestaient pas une égale santé financière.

En d'autres termes, l'autorité budgétaire s'est heurtée au principe de *continuité du service public* (21). La sauvegarde équilibrée des politiques existantes commandait leur maintien dans une mesure ne mettant par en cause leur efficacité et leur crédibilité, c'est-à-dire finalement leur existence même.

Les principes conjugués d'équilibre budgétaire et de continuité de l'action communautaire ont ainsi exclu, en ce qui concerne les exercices 1984 et 1985, une réduction plus poussée des dépenses et ont nécessité un comblement de l'écart par la voie des recettes.

Correction par la voie des recettes

6. La question qui se pose alors est celle de la nature et du fondement des recettes complémentaires requises pour équilibrer le budget.

Avant d'examiner les solutions adoptées pour les exercices 1984 et 1985, et pour mieux les évaluer, il convient de relever les possibilités qui s'offraient alors aux acteurs budgétaires.

7. a. L'article 201 du traité CEE (22)

La voie naturelle d'une augmentation de recettes eût consisté en l'adoption d'une décision fondée sur l'article 201 du Traité CEE. De la sorte auraient pu être augmentées les ressources propres provenant d'une fraction de la TVA perçue par les Etats membres (augmentation du taux-plafond prévu par l'article 4, par. 1, al. 2 de la décision du 21 avril 1970).

Comme il a déjà été signalé, la Commission avait proposé en 1983 une proposition de décision (23) devant remplacer la décision du 21 avril 1970. S'agissant toutefois des exercices 1984 et 1985, l'éventualité de voir

cette proposition adoptée par le Conseil d'abord, par les Etats membres ensuite (24), avant l'arrêt du budget rectificatif et supplémentaire n° 1/84 et même du budget général 1985, devait être rapidement écartée. Un lien politique avait effectivement été établi entre le nouveau régime des ressources propres et un ensemble de problèmes liés précisément à l'origine du déficit (25). En outre, certains Etats membres avaient ajouté l'élargissement parmi les éléments conditionnant l'adoption de nouvelles ressources. De fait, la décision du Conseil du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des Communautés n'a fait l'objet d'une adoption par les Etats membres que peu de temps avant le début de l'exercice 1986 (26).

8. En dépit des termes et de l'économie générale de la décision du 21 avril 1970, « relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés », l'impossibilité de conférer aux Communautés de nouvelles ressources propres en temps utile n'excluait pas un financement par d'autres voies. L'article 4, par. 1, al. 1 de cette décision laissait en effet intacte la possibilité de financer le budget, pour partie, par d'« autres recettes » et cette disposition se retrouve dans la décision du 7 mai 1985, en son article premier (27).

Contrairement aux ressources propres, les autres recettes ne sont pas autrement spécifiées ni limitées. Il s'agit traditionnellement de taxes non instituées dans le cadre d'une politique commune (28), tels les impôts perçus sur les traitements des fonctionnaires et agents, d'amendes et astreintes, de redevances pour service rendu (travaux effectués par l'Office des Publications, recettes de licences concédées sur des inventions issues de la recherche communautaire), de dons et de recettes diverses.

Il existe toutefois une limitation implicite à la création d'autres recettes. En raison de la volonté clairement déclarée, tant des auteurs des traités que du Conseil (dans la mise en œuvre de l'article 201), de doter les Communautés de ressources qui leur sont propres et par là de mieux assurer leur autonomie à l'égard des Etats membres, l'ampleur relative de recettes autres et le recours à celle-ci doit demeurer dans des limites qui ne mettent pas en cause cette volonté. Il s'agit en somme, de la reconnaissance juridique d'un progrès politique devant caractériser l'histoire des Communautés (29).

(24) On sait qu'aux termes de l'article 201 CEE et 173 CEEA, « le Conseil arrête les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

(25) Voy. *supra* note 2.

(26) Voy. *supra* n° 1, note 1 ainsi que n° 3. Ce n'est en effet que le 28 décembre 1985 que le secrétaire général du Conseil annonçait avoir reçu la dernière des notifications des Etats membres concernant l'accomplissement des procédures requises pour l'adoption de la décision du 7 mai 1985.

(27) « Le budget des Communautés est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres aux Communautés ». On observera d'ailleurs que le financement budgétaire par d'autres recettes existait déjà avant l'introduction des ressources propres (art. 200, par. 1 CEE et art. 172, par. 1 et 2 CEEA).

(28) Comp. art. 2, al. 2 de la décision du 21 avril 1970 (précitée, note 10) ou de la décision du 7 mai 1985 (précitée, note 1).

(29) En ce sens, voy. Heck in von Der Groeben, Von Boeckh, Thiesing, Ehlermann, Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden, 1983, spéc. vol. 2, p. 649 ; Isaac, chronique précitée (note 11), note 24, p. 310 ; Sacchetti, Le droit de la CEE, vol. 11, Dispositions financières (Bruxelles, 1982), et spéc. p. 11 ; Seidel, Ausgestaltung und rechtliche Begrenzungen der Anleihebefugnis der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Recht der Internationalen Wirtschaft, 1977, p. 665 et s. et spéc. p. 666.

(21) A plusieurs reprises déjà, la Cour de Justice a été amenée à confirmer l'applicabilité de ce principe au droit communautaire : aff. 804/79, Commission c. Royaume-Uni, 5 mai 1981, Rec. 1981, p. 1045 : « ... principes de structure qui sont à la base de la Communauté. Ces principes exigent que la Communauté soit maintenue, dans toutes les circonstances, en état de répondre à ses responsabilités, dans le respect des équilibres essentiels voulus par le traité », att. n° 23, p. 1074 ; aff. 7/71, Commission c. République française, 14 décembre 1971, Rec. 1971, p. 1003 et spéc. att. n° 24, p. 1019 ; aff. 23/68, J. Klomp c. Commission, 25 février 1969, Rec. 1969, p. 43 et spéc. att. n° 13, p. 50-51, dans lequel la Cour retrace l'origine de ce principe jusqu'au droit romain ; aff. 6/64, F. Costa c. E.N.E.L., 15 juillet 1964, Rec. 1964, p. 1141 et 1159.

(22) Art. 173 du traité CEEA.

(23) Voy. *supra* n° 3, note 12.



9. b. L'article 200 du traité CEE (30)

Le recours à d'autres recettes, dans la conjoncture des exercices 1984 et 1985, permettait-il pour autant d'en revenir temporairement au régime antérieur et de percevoir des Etats membres des contributions financières, telles que prévues par l'article 200 ?

La question est assurément délicate et des arguments peuvent être avancés en sens divers.

En faveur d'une renaissance de ce système, on peut invoquer le fait qu'à aucun moment, lors ou depuis l'adoption de la décision du 21 avril 1970, l'article 200 n'a été expressément abrogé (31), alors même que la Cour de Justice reconnaissait l'impossibilité d'admettre une abrogation tacite (32). Comment d'ailleurs pourrait-on admettre que le système des ressources propres, système fini et plafonné (comme les exercices en cause l'ont clairement révélé), puisse remplacer *intégralement* un système dont la nature excluait la possibilité même d'un déficit budgétaire (33) ?

De fait, certains types de contributions financières ont subsisté après l'introduction des ressources propres. Il suffit de songer au financement des programmes complémentaires dans le domaine de la recherche (34).

S'oppose au recours, après 1970 (35), à des contributions financières, l'argument selon lequel les autres recettes ne sauraient comprendre de telles contributions, les nouvelles ressources ayant précisément pour but de mettre fin à ce régime (36). L'argument est en réalité une traduction formelle de la conception historique des finances communautaires, le progrès dans l'autonomie des institutions ne tolérant plus ce qui est présenté par d'aucuns comme un « retour en arrière ».

Quoi qu'il en soit de ce problème relatif à la survie de l'article 200 — et on ne manque pas de saisir la portée essentiellement politique de certains des arguments en présence (37) — il est un autre obstacle qui, en ce qui concerne les exercices 1984 et 1985, rendait impraticable une telle voie, à savoir la nécessité d'actualiser les clés de répartition contenues dans l'article 200 pour tenir compte des adhésions successives, ce qui — il est vrai — n'avait pas été envisagé lors de ces adhé-

sions. Devant un manque évident de volonté politique en ce sens, la Commission n'a vraisemblablement pas cru utile de déposer une proposition de décision visant à adapter ces clés, une telle décision requérant par ailleurs l'unanimité (38).

10. c. L'article 235 du traité CEE (39)

Dès lors qu'aucune disposition financière spécifique n'était susceptible, dans le contexte politique de 1984 et de 1985, de fonder le recours à des recettes supplémentaires, il était normal que fût envisagée la réalisation de cet objectif par le biais de l'article 235. Et on peut déjà signaler que telle fut la base juridique des propositions de décision déposées par la Commission afin d'assurer le financement équilibré tant du budget rectificatif et supplémentaire n° 1/84 que du budget général 1985. Un bref examen des conditions d'application de cette disposition permet de confirmer ce choix. Ces conditions sont trois :

— l'action envisagée doit contribuer à la réalisation d'un des *objets* de la Communauté. Même si le financement du budget ne figure pas explicitement parmi les objets des traités, il ne fait aucun doute que le budget étant le support matériel indispensable à l'exécution des politiques et actions communes, son financement participe de ces politiques ;

— l'action doit être *nécessaire* pour réaliser cet objet. L'exigence d'équilibre budgétaire alliée au principe de continuité des politiques communes démontre sans contester cette nécessité ;

— enfin, le recours à l'article 235 n'est possible que s'il n'existe *aucune autre base juridique* propre à fonder l'action projetée (« ... sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action »). Malgré la présence dans le traité de dispositions spécifiques (articles 200 et 201), force est de reconnaître que le contexte des exercices 1984 et 1985 ne rendait pas possible l'aboutissement en temps utile des procédures requises. Cette dimension chronologique, à savoir la nécessité de prévoir, *dans l'immédiat*, des recettes supplémentaires pour assurer le maintien et la poursuite des politiques communes, dans l'attente d'un relèvement du plafond des ressources issues de la TVA, permettait en l'occurrence de considérer cette troisième condition comme remplie.

Si cette solution a fait l'objet, lors de la crise 1984-1985, de critiques de la part des deux branches de l'autorité budgétaire (Parlement et Conseil), il faut relever, d'une part, que ces critiques étaient largement inspirées par des considérations tactiques (40) et, d'autre part, que la doctrine autorisée (41) confirme le choix de cette disposition pour fonder un apport extraordinaire de recettes en cas de défaillance temporaire des sources de financement existantes.

11. L'article 235 pouvant servir, dans les conditions qui ont été précisées, à fonder une décision créant des recettes autres que des ressources propres, cette dispo-

(30) Art. 172 du traité CEEA.

(31) En particulier, il n'y eut aucune modification apportée par les traités des 22 avril 1970 et 10 juillet 1975, portant modification de certaines dispositions budgétaires.

(32) Aff. 7/71, précitée (note 21), et spéc. att. n° 18, p. 1018. En ce sens également : C.D. Ehlermann, *The distinction between financial contributions and own resources*, C.M.L.R., 1982, p. 571 et s. et spéc. p. 572 ; Fonseca Morillo, *Colloque Toulouse 18-20 octobre 1984 « Quelles ressources pour la Communauté européenne ? »*. Rapport : Problèmes du recours à des contributions financières, et spéc. p. 2-3 ; Sacchetti, précité (note 29), p. 11.

(33) Comp. C.D. Ehlermann, précité (note 32), p. 584 : « Own resources, on the other hand, are by their very nature revenue-orientated. They produce a given amount which is independent of the expenditure to be financed. The amount may be smaller or larger than the expenditure to be covered ; it is not identical with that expenditure ».

(34) Art. 4, par. 6 de la décision du 21 avril 1970 (précitée, note 10) ainsi qu'art. 4, par. 2 de la décision du 7 mai 1985 (précitée, note 1).

(35) En tenant compte, toutefois, des contributions financières des Etats membres n'appliquant pas d'emblée les règles déterminant l'assiette uniforme de la TVA : art. 4, par. 2 et 3 et la décision du 21 avril 1970 (précitée, note 10) ainsi qu'art. 3, par. 7 de la décision du 7 mai 1985 (précitée, note 1).

(36) Heck, précité (note 29), p. 676.

(37) En ce sens C.D. Ehlermann, précité (note 32), p. 572 ; Isaac, précité (note 11), p. 310.

(38) Art. 200, par. 3 du traité CEE ; art. 172, par. 3 du traité CEEA.

(39) Art. 203 du traité CEEA.

(40) Voy. *infra* n° 15 et 18.

(41) Couzinet et Hen, précités (note 2), p. 15-17 ; Heck, précité (note 36), p. 649 ; Seidel, précité (note 29), p. 666.

sition n'impose à cette création aucune forme ni modalités particulières. Le choix de cette nouvelle recette sera dès lors guidé par des motifs financiers (notamment, l'image de marque de la Communauté sur les places bancaires) et politiques. Ainsi ces recettes peuvent-elles consister en des paiements à fonds perdus, véritables dons ou *subventions*, ou en *prêts* et, dans cette dernière hypothèse, auprès d'établissements bancaires ou auprès des Etats membres (avec ou sans intérêts).

12. Toutefois, la possibilité pour la Communauté économique d'avoir recours à l'emprunt semble avoir été mise en doute.

L'argument est tiré de l'absence de disposition spécifique autorisant l'emprunt dans le traité CEE, au contraire des traités CECA (articles 49 et 51) et CEEA (article 172, par. 4). La Communauté ne pourrait se voir attribuer plus de pouvoir que ceux expressément conférés par le traité (42).

On constatera d'abord que l'argument a été détruit par la pratique puisque la Commission a été mandatée pour procéder dans le domaine du Traité CEE à des opérations d'emprunt-prêt à un rythme croissant et dans une mesure considérable (43). Ces opérations ont été autorisées non sur base d'une habilitation générale, mais individuellement, sur le fondement de l'article 235.

On fera ensuite observer que les dispositions spécifiques des traités CECA et CEEA concernent les seuls emprunts destinés à financer des actions limitativement énumérées (emprunts-prêts dans le domaine CECA, financement des recherches et investissements dans le domaine CEEA). Or, l'emprunt tel qu'il a pu être envisagé en 1984-1985, était destiné au financement général des Communautés et, pour cette raison, d'une nature fondamentalement différente des emprunts-prêts ou des emprunts de recherches. Alors que ces derniers présentent un caractère *complémentaire* par rapport aux moyens d'action finançant normalement le budget, et sont généralement caractérisés par une neutralité financière (44), les emprunts de couverture budgétaire ont précisément pour finalité de répondre à une double *exigence immédiate* : éviter un déséquilibre budgétaire et assurer la survie des politiques communes.

En raison de ces considérations, on peut admettre que les articles 203 CEEA et 235 CEE forment une base juridique suffisante pour lancer un emprunt destiné à couvrir un déficit (45).

(42) Pour une discussion de cette différence entre les traités : Couzinet, Les Communautés européennes et l'emprunt, cette Revue, 1979, p. 55 et s. et spéc. 58-61.

(43) Pour une vue d'ensemble de ces opérations : Couzinet et Hen, précités (note 1), p. 5 et s.

(44). Ces opérations sont en effet reprises au budget, pour le moment, sous forme de garantie. Voy. par exemple Titre VIII de l'état des recettes.

(45) Couzinet et Hen, précités (note 1), p. 16 ; en ce sens également : Seidel, précité (note 29), p. 666.

Solution retenue en 1984-1985 et attitude des acteurs budgétaires

13. Tant en ce qui concerne la couverture complémentaire des besoins pour le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/84 (46) que celle pour le budget général 1985 (47), la Commission déposa respectivement les 18 avril et 9 juillet 1984 une proposition de règlement fondé sur l'article 235 CEE (et 203 CECA). Dans les deux cas, la Commission opta pour un emprunt (48) auprès des Etats membres, ceux-ci y contribuant conformément à leur quote-part pour l'exercice en cause dans l'assiette harmonisée de la TVA, et celui-ci étant remboursable en huit tranches semestrielles à partir du premier juillet de l'exercice suivant l'exercice concerné. Les considérants de cette proposition exposent la situation budgétaire du moment et les raisons nécessitant l'adoption sans retard des mesures envisagées.

La proposition originale pour l'exercice 1984 prévoyait en outre que « les fonds... portent intérêt... au taux du marché pour un prêt comparable de même durée » (art. 4).

14. Saisi à la fois en sa qualité de co-détenteur de l'autorité budgétaire et au titre de sa compétence d'avis conformément à l'article 235, le Parlement a débattu à plusieurs reprises les propositions de la Commission. S'il n'a pas émis l'avis prévu par l'article 235, sa position ressort néanmoins clairement des débats budgétaires (49). De fait, le Parlement s'est exprimé en faveur d'une formule différente de celle proposée par la Commission.

Au plan formel, le Parlement ayant examiné conjointement les propositions de la Commission suggéra de les fonder en un seul règlement dont la validité ne serait pas limitée aux exercices en cause mais, plus généralement, à la période s'étendant jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système des ressources propres.

Considérant que l'obligation du Conseil de prévoir des recettes supplémentaires était préexistante aux propositions de règlement, c'est-à-dire qu'elle résultait des décisions prises en matière de politique agricole commune, le Parlement insista pour substituer à l'article 235 une référence aux articles 5, 199 et 203 par. 10 du traité CEE (50). Comme l'analyse justement Strasser (51), « le

(46) Proposition de règlement du Conseil portant, compte tenu de l'épuisement des ressources propres, mesures pour la couverture des besoins de l'exercice budgétaire 1984, J.O. C 126 du 12 mai 1984, p. 5, modifiée le 9 juillet 1984, J.O. C 193 du 21 juillet 1984, p. 4.

(47) Proposition de règlement du Conseil portant mesures subsidiaires pour la couverture des besoins de l'exercice 1985, dans l'éventualité où la nouvelle décision comportant l'accroissement des ressources propres n'entrerait pas en vigueur en temps utile, J.O. C 196 du 25 juillet 1984, p. 5.

(48) Hormis l'expression « prêt comparable » figurant à l'art. 4 de la proposition initiale pour l'exercice 1984, les propositions déposées par la Commission ne font pas explicitement référence à un prêt ou à un emprunt.

(49) Séance du Parlement des 21-25 mai 1984, J.O. C 172 du 2 juillet 1984 et spéc. p. 72, 143 et 209 (Le projet de résolution soumis à l'assemblée plénière mais rejeté le 25 mai est reproduit dans Strasser, Le budget 1984, son environnement politique et financier, cette Revue 1984, p. 381), 11-14 septembre 1984, J.O. C 274 et spéc. p. 48 et s., 9-12 octobre 1984, J.O. C 300 et spéc. p. 52, 23-26 octobre 1984, J.O. C 315 et spéc. p. 16 et s.

(50) Ainsi que les articles 171, par. 1 et 177, par. 10 du traité CEEA.

(51) Précité (note 49), p. 381.



Parlement cherche donc à démontrer que le déficit budgétaire découle des décisions du Conseil et que c'est à ce dernier, et aux Etats membres à en supporter la charge tout naturellement, sans même qu'il soit nécessaire de créer une obligation juridique contraignante ». Au plan théorique, cette position n'échappe pas à la critique. D'une part, en effet, aucune des dispositions invoquées ne confère un pouvoir d'action à quelque institution que ce soit pour la mise en œuvre des objets du traité. L'article 5 porte une obligation générale de comportement à charge des Etats membres *ut singuli* et ne concerne pas les institutions comme telles. L'article 199, quant à lui, contient une règle matérielle (les principes de globalité — al. 1 — et d'équilibre budgétaires — al. 2), les pouvoirs des acteurs budgétaires faisant l'objet de dispositions spécifiques, la plus marquante étant l'article 203. D'autre part, la référence au paragraphe 10 de cette dernière disposition est sans pertinence. La procédure budgétaire constitue en effet le cadre permettant à l'autorité budgétaire d'arrêter à intervalles réguliers l'acte portant allocation des ressources disponibles au regard des dépenses que peuvent entraîner les actions ou politiques communes. En revanche, l'adoption des actes normatifs prévoyant des dépenses à charge du budget de même que celle des actes portant attribution de recettes au profit des Communautés relève des pouvoirs du législateur et non de l'autorité budgétaire. Cette solution se dégage à la fois de l'articulation des dispositions budgétaires du traité (articles 200 et 201 d'une part, article 203 d'autre part) (52) et de la construction mise en place par l'article 203 (53). En d'autres termes, les procédures et règles d'adoption du budget sont sans effet d'attraction sur celles relatives aux actes octroyant des recettes aux Communautés. La circonstance qu'un tel acte doit être pris dans l'attente de nouvelles ressources propres ne modifie en rien son mode d'adoption (54).

Mû par sa logique et conscient du fait qu'un emprunt eût nécessairement dû être remboursé au moyen de recettes, c'est-à-dire que les nouvelles ressources propres eussent servi, pour partie, à apurer la dette créée en 1984 et 1985, au détriment d'autres actions, le Parlement proposa de faire recours à un système « *sui generis* » d'avances permettant le versement anticipé de ressources propres. Par ces termes, le Parlement visait des *subventions* versées selon les modalités des ressources propres, avant l'entrée en vigueur de la décision portant accroissement des ressources propres, le cas échéant régularisées lors de cette entrée en vigueur.

En tout état de cause, et en considération du régime prévalant pour les comptes de la Communauté destinés à recueillir les ressources propres auprès des Trésors nationaux, le Parlement se déclara opposé à toute stipulation d'intérêt à charge de l'« emprunteur ».

15. Dans son avis 1/84 (55), la *Cour des Comptes* émit des observations qui rejoignaient largement celles du Parlement.

(52) S'agissant des ressources propres, l'intervention des parlements nationaux est requise, selon une procédure originale, en sus d'une décision du Conseil (art. 201 CEE).

(53) Il faut cependant préciser que, hormis l'hypothèse de la création de nouvelles recettes, l'article 203 n'exclut pas une intervention du Parlement en ce qui concerne les recettes, puisque les prévisions de recettes font également partie, au même titre que les prévisions de dépenses, de la procédure budgétaire (art. 203, par. 2).

(54) En ce sens Couzinet et Hen, précités (note 1), p. 17.

(55) J.O. C 228 du 30 août 1984, p. 5.

16. Ayant pris connaissance de ces préoccupations, la *Commission* modifia quelque peu sa proposition initiale pour 1984, au moment même où elle déposait la proposition pour la couverture des besoins de l'exercice 1985 (56).

Les considérants de cette proposition pour le déficit 1984 furent aménagés afin de contenir une référence expresse aux articles 5 et 199, les visas se référant toutefois exclusivement, comme dans la proposition initiale, aux seuls articles 235 CEE et 203 CEEA. On observera également que si la notion d'avances sur ressources propres fut expressément reprise à l'article premier, la conception demeurerait fondamentalement la même, à savoir celle d'un emprunt auprès des Etats membres. Conformément au vœu du Parlement, la *Commission* supprima la stipulation d'intérêt.

La proposition pour 1985 était libellée dans les mêmes termes.

17. On sait qu'après quelques hésitations les *Etats membres* décidèrent de financer le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/84 ainsi, pour partie, que le budget général 1985 au moyen d'avances intergouvernementales, c'est-à-dire par un acte des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil.

L'avance pour 1984, décidée les 2 et 3 octobre 1984 (57) était qualifiée de remboursable, « les représentants des gouvernements des Etats membres (estimant) que le Conseil adoptera un règlement au titre de l'article 235 comme base du remboursement aux Etats membres ». L'accord relatif à l'exercice 1985, du 23 avril 1985 (58), précisait pour sa part que l'avance qu'il octroyait était *non* remboursable. Les considérations qui avaient motivé les Etats membres à prévoir le non remboursement de cette avance étaient vraisemblablement les mêmes que celles qui avaient animé le Parlement, à savoir la crainte de geler l'utilisation des nouvelles ressources propres au profit de l'apurement d'une dette, et ainsi, d'atteindre plus rapidement que prévu le plafond fixé aux nouvelles ressources propres (1,4 pour cent).

Alors que l'opération réalisée en 1984 relève de la technique de l'emprunt, celle de 1985 mérite mieux sa qualification d'avance, subvention accordée par les Etats membres sans contrepartie financière dans l'attente et en substitution de véritables ressources propres.

18. Si l'équilibre budgétaire était ainsi indubitablement atteint, et l'article 199 respecté, le véhicule juridique utilisé par les Etats membres appelle toutefois les plus sérieuses remarques.

S'agissant de se plier aux exigences de l'article 199, mais encore de préserver l'acquis communautaire et de défendre la crédibilité de certaines politiques communes, il paraît difficilement concevable que ce but ait pu être atteint en dehors des voies tracées par le traité par un

(56) Voy. *supra* notes 46 et 47.

(57) Le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/84 fut arrêté le 25 octobre 1984, J.O. L 329 du 17 décembre 1984. Le montant de cette avance, tel qu'il figure dans le texte de l'accord, est de 1 003 418 618 Ecus.

(58) Le budget général pour 1985 fut arrêté le 13 juin 1985, J.O. L 206 du 5 août 1985. Le montant de l'avance figurant dans cet accord est de 1 982 359 444 Ecus.

accord relevant du droit international public le plus classique (58 bis).

En guise de justification, l'argument aurait été avancé selon lequel l'article 235 ne saurait être utilisé qu'aux fins de lancer des actions nouvelles. Cette interprétation correspond peut-être à de nombreux cas d'application — encore faudrait-il s'entendre sur le sens à donner à l'expression « action nouvelle » — mais ne saurait en aucune manière être déduite des termes ou de l'économie de cette disposition (59). La thèse selon laquelle il peut être fait recours, à défaut de ressources propres additionnelles, à l'article 235, n'ayant pas été sérieusement contestée, on peut s'étonner du refus des Etats membres d'assurer le financement des politiques communes par le biais d'un acte communautaire. Cette interrogation est d'autant plus légitime que l'approbation d'un acte fondé sur l'article 235 aurait de toute façon requis l'unanimité, sauf à dire ainsi, à l'instar d'une convention internationale, la liberté décisionnelle de chaque Etat membre.

En outre, le refus de se saisir du moyen d'action offert par le traité et la solution retenue, injure à la spécificité du droit communautaire, sont générateurs d'une grande incertitude tant au regard du droit budgétaire que du droit institutionnel des Communautés.

Il faut rappeler en effet que les modifications apportées aux traités, en 1970 d'abord (60), en 1975 ensuite (61), avaient pour but de conduire progressivement les Communautés sur la voie d'une autonomie financière. Cette indépendance à l'égard des Etats membres, plus grande que par le passé, avait été accompagnée d'un accroissement substantiel du rôle du Parlement, à présent élu au suffrage direct. Cette mutation, dont il était espéré qu'elle n'avait pas encore trouvé son terme, trouvait sa traduction la plus éclatante dans la mise en place d'un régime de « ressources propres » aux Communautés. Comme il a été rappelé, la nécessité s'était toutefois fait sentir rapidement de prévoir des ressources propres additionnelles, au-delà du taux initial de 1 pour cent de l'assiette de la TVA. Ces ressources n'ont pu être obtenues à temps pour les exercices 1984 et 1985 et ne l'ont été, finalement, qu'à l'aube de l'exercice 1986. Il apparaît clairement, dans ce contexte, que toute insuffisance de ressources propres au regard des actions décidées par le Conseil, et tout retard apporté par celui-ci à la satisfaction des besoins ainsi engendrés, puissent être regardés non seulement comme un frein mais également comme un recul par rapport à l'évolution de la Communauté vers une autonomie financière de plus en plus marquée.

On peut ainsi constater ce paradoxe selon lequel l'évolution des politiques communes, encouragée par la disponibilité des ressources propres, a conduit à l'épuisement de ces dernières et donc à la nécessité de convenir et de négocier des ressources additionnelles. Dans cette nécessité gît la précarité et la limite de l'autonomie financière des Communautés.

Cette précarité allait être ressentie avec beaucoup plus d'inquiétude encore lorsque les Etats membres, dans l'impossibilité de fournir des ressources propres additionnelles en temps utile, décidèrent d'équilibrer les budgets concernés au travers d'une convention entre Etats plutôt qu'au terme d'un processus décisionnel propre à la Communauté. Ce qui, quelques années auparavant, avait fait l'objet, à la suite d'une révision des traités conférant de larges pouvoirs au Parlement européen, d'une décision du Conseil soumise à l'approbation des parlements nationaux, était à présent réglé en dehors de tout cadre communautaire et de façon unilatérale. Le choix d'un acte intergouvernemental pour régler le déficit budgétaire 1984 et 1985 témoignait-il d'un changement dans l'attitude du Conseil en matière d'autonomie financière des Communautés ?

Il faut souligner que cette menace pour l'autonomie financière des Communautés se doublait ainsi d'une menace pour les pouvoirs des institutions puisque la voie finalement retenue n'a nullement préservé le droit d'initiative de la Commission et a privé le Parlement de toute possibilité d'émettre un avis avant l'adoption de l'accord intergouvernemental (62).

19. Les considérations qui précèdent sont d'une nature telle qu'elles auraient dû prévaloir sur l'argument tiré des précédents que constituent le règlement intergouvernemental des compensations financières opérées en vertu de l'article 131 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des Traités (63), ou encore les accords intergouvernementaux relatifs au financement complémentaire des opérations de la CECA pour les exercices 1978, 1979 et 1980 (64). Si la raison du déficit dans le domaine CECA était comparable à ce qui bouleversera l'ordre budgétaire de la Communauté économique, à savoir l'insuffisance progressive des ressources acquises à cette Communauté, l'ampleur du problème, l'identité des acteurs budgétaires et la spécificité des règles applicables ne permettaient pas d'ériger ce précédent en situation exemplaire et d'y puiser des solutions transposables à d'autres domaines.

(58 bis) Il faut toutefois signaler que l'existence d'accords intergouvernementaux a été reconnue par l'art. 3 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, acte joint à la décision du Conseil du 22 janvier 1972 relative à l'admission du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande (J.O. L 73 du 27 mars 1972, p. 14). Une disposition identique figure dans les actes relatifs aux adhésions ultérieures.

(59) Les conditions d'application de l'article 235 ont été rappelées ci-dessus, n° 10.

(60) Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités, signé à Luxembourg le 22 avril 1970.

(61) Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités, signé à Bruxelles le 22 juillet 1975.

(62) Qu'il s'agisse de la consultation prévue par l'article 235 du traité ou de celle mise en place par la Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission du 4 mars 1975 (J.O. C 89 du 22 avril 1975, p. 1).

(63) Précité (note 58 bis). Lors du Conseil européen des 5 et 6 septembre 1977, il avait été décidé d'effectuer les compensations prévues par cette disposition pour 1978 et 1979 en dehors du budget à un rythme trimestriel. La Commission assurait néanmoins la gestion de ces compensations en vertu de la décision du 11 mai 1978 (J.O. L 152 du 8 juin 1978, p. 21), prise sur base de l'article 235.

(64) Voy. *supra*, n° 3 et notes 13 à 15.



Autres difficultés suscitées par les avances intergouvernementales

20. Malgré l'absence de décision formelle de l'Autorité budgétaire ou de la Commission approuvant cette nouvelle source de financement (65), les sommes correspondant aux avances ont été unanimement considérées comme d'« autres recettes » au sens de l'article 4 de la décision du 21 avril 1970 (66), et furent aussitôt prises en compte dans la procédure budgétaires et incorporées dans le budget. Ce processus également a donné lieu à des difficultés, notamment en ce qui concerne le montant de l'avance pour l'exercice 1985.

En des circonstances normales, le montant précis auquel l'équilibre du budget est atteint ne peut être déterminé qu'après que le Parlement ait exercé sa marge de manœuvre, c'est-à-dire après qu'il ait statué sur la somme des dépenses qualifiées de non obligatoires (67). Alors seulement, en considération du volume global des dépenses et après avoir tenu compte des autres recettes (68), est-il possible de fixer le pourcentage de l'assiette TVA qui sera effectivement appelé à financer le budget communautaire.

En 1985 toutefois, le montant de l'avance — autre recette — fut réduit par le Parlement (69) au motif qu'il convenait d'abord d'épuiser entièrement les ressources propres avant de recourir à ce mode de financement exceptionnel, la détermination exacte des besoins complémentaires relevant de la procédure budgétaire (70). Le Parlement décida dès lors de porter le pourcentage applicable de l'assiette TVA à son taux maximum (1 pour cent) et, afin de sauvegarder son pouvoir du dernier mot en ce qui concerne le volume des dépenses, de réduire à due concurrence le montant de l'avance tel qu'il avait été fixé unilatéralement par les Etats membres.

Cette réduction opérée par le Parlement et qui est avant tout la traduction de sa volonté politique d'interven-

nir du côté des recettes, illustre également, au même titre que les avances elles-mêmes, la déstabilisation budgétaire engendrée par la survenance de cette recette extraordinaire.

21. Il est un autre problème, suscité plus particulièrement par le contenu et la forme de l'acte octroyant les avances.

Les propositions de la Commission en vue d'une décision fondée sur l'article 235 contenaient une disposition annonçant des modalités de mise à disposition des avances. A l'instar du règlement 2891/77 (71), applicable aux ressources propres, il convenait en effet de prévoir les dates de paiement, les taux de conversion ou encore les conséquences en cas de paiement tardif. Ce mécanisme n'a pu être mis en place.

Pour leur part, aucun des actes intergouvernementaux ne contient ou n'annonce de telles modalités. Cette situation s'explique fondamentalement par la circonstance que seul un acte communautaire pouvait régler les modalités de réception des fonds ainsi octroyés aux Communautés. Certains Etats membres prévoyaient en outre des difficultés internes quant au versement des avances, ainsi qu'en témoigne le texte des deux actes.

Certes, comme cela avait été le cas pour le règlement intergouvernemental des compensations opérées en vertu de l'article 131 de l'Acte d'adhésion (72), la Commission aurait pu déposer une proposition de décision, également fondée sur l'article 235, visant à régler les problèmes pratiques de mise à disposition des avances selon des modalités garantissant l'égalité entre Etats membres, ainsi d'ailleurs que les conditions du remboursement de l'avance relative à l'exercice 1984. On peut supposer que si telle n'a pas été l'attitude de la Commission, ce fut afin de ne pas reconnaître formellement la validité du procédé utilisé par les Etats membres. La Commission leur annonça toutefois qu'elle s'en tiendrait, par analogie, aux règles prévues pour la mise à disposition des ressources propres.

De fait, des difficultés pratiques allaient surgir puisque les Etats membres payèrent leurs quotes-parts successives (73) à des dates différentes, à des intervalles irréguliers et selon des taux de conversion divergents. A plusieurs reprises durant cette période, la Commission dut avoir recours aux mécanismes de sauvegarde de la trésorerie contenus dans le règlement 2891/77 (74) (75). Il est permis d'espérer que ces problèmes, qui n'ont pas tous été résolus au terme de l'exercice 1985, le seront sous peu mais ces péripéties constituent une nouvelle illustration des effets de rupture qu'ont entraînés ces avances intergouvernementales.

(65) Aux termes de l'article 3 par. 2 du Règlement financier applicable au budget général, du 21 décembre 1977, J.O. L 356 du 31 décembre 1977, « l'acceptation de libéralités susceptibles d'entraîner des charges quelconques est soumise à l'autorisation de l'Assemblée et du Conseil », tandis que « la Commission peut accepter toutes libéralités (n'entraînant pas de charges) en faveur des Communautés » ; comp. art. 49 du traité CECA. De fait, l'acceptation par les autres institutions des avances intergouvernementales découle de l'adoption, de l'arrêt et de l'exécution des budgets ainsi financés, et ce malgré de vives critiques lors des débats parlementaires (voy. notamment la résolution du 23 octobre 1984, J.O. C 315 du 26 novembre 1984, p. 18 ainsi que celle du 13 juin 1985, J.O. C 175 du 15 juillet 1985, p. 205).

(66) Voy. *supra* n° 8.

(67) Art. 203, par. 9 CEE et art. 177, par. 9 CEEA.

(68) A cet égard, l'art. 3, par. 2 de la décision du 7 mai 1985, précitée (note 1), consacre une interprétation méthodologique prévalant déjà sous l'empire de la décision du 21 avril 1970, précitée (note 10).

(69) Il s'agit de l'amendement n° 122. Ceci explique que le montant figurant au budget (1 981 614 284 Ecus) soit légèrement inférieur à celui figurant dans le texte de l'accord intergouvernemental (soit 1 982 359 444 Ecus).

(70) Voy. résolution du 13 juin 1985, précitée (note 66), et spéc. point 11.

(71) Précité (note 5).

(72) Voy. *supra* n° 19.

(73) L'avance relative au budget rectificatif et supplémentaire n° 1/84 ne fit toutefois l'objet que d'un seul paiement.

(74) Voy. *supra*, n° 2 ainsi que notes 5 et 6.

(75) Pour une description de cette situation, parfois confuse : Strasser, *Le Budget 1985, son environnement politique et financier*, cette Revue, 1985, p. 372 et s. et spéc. p. 427-428.

Conclusion

22. Il est temps de conclure.

La nécessité de poursuivre les politiques communes associée au principe de l'équilibre budgétaire ancré dans l'article 199 du traité CEE, impose, en cas d'insuffisance de recettes, d'en procurer de nouvelles aux Communautés.

Si les mécanismes particuliers contenus dans le traité (articles 201 et 200) ne peuvent pas ou plus être mis en œuvre en temps utile, il convient de fonder l'acte communautaire portant recettes additionnelles sur l'article 235. L'acte ainsi adopté n'est soumis à aucune

contrainte quant à la nature de l'opération financière (emprunt ou subvention).

Le recours à un acte qui ne serait pas fondé sur l'article 201 doit toutefois demeurer exceptionnel afin de respecter la volonté formellement exprimée de doter les Communautés de ressources qui leur sont propres.

En octroyant aux Communautés des avances par le biais d'un acte intergouvernemental aussi bien en 1984 qu'en 1985, les Etats membres ont reconnu l'importance qu'ils attachaient aux principes de continuité de l'action communautaire et d'équilibre budgétaire, mais il est regrettable qu'ils l'aient fait par le truchement d'un acte relevant du droit international, introduisant ainsi un élément de rupture considérable dans l'ordre institutionnel et budgétaire des Communautés.



RÈGLEMENTATIONS NATIONALES DE PRIX ET DROIT COMMUNAUTAIRE

I. DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES ET JURISPRUDENCE

A. Prix de produits agricoles

Lazar FOCSANEANU

*Docteur en droit, docteur ès sciences économiques,
diplômé de l'Académie de Droit international
de La Haye*

I. — Introduction

1. *Attitude ambivalente du droit communautaire à l'égard des réglementations nationales de prix.* L'attitude du droit communautaire à l'égard des réglementations nationales de prix a été ambivalente. D'un côté, en 1972 et 1973, le Conseil des Communautés européennes a incité les Etats membres à user de leur compétence normative pour lutter contre l'inflation et la hausse des prix. Mais, d'un autre côté, la Commission et la Cour de justice ont pris conscience des risques d'un conflit possible entre les réglementations nationales de prix et les règles du Traité CEE concernant la concurrence et la libre circulation des marchandises et des services. La Cour a été appelée à se prononcer notamment sur la compatibilité des réglementations nationales avec les dispositions des articles 2 ; 3 ; 5 ; 7 ; 30 à 37 ; 39 ; 40, n° 2 c et 3 ; 85 ; 86 ; 92 à 94 et 103 du Traité, ainsi qu'avec le droit dérivé de ces articles.

Dès le 22 décembre 1969, la Commission arrêta une directive « fondée sur les dispositions de l'article 33, paragraphe 7, portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du Traité CEE » (Directive 70/50, CEE ; JOCE n° L 13 du 19 janvier 1970, p. 29).

Par ailleurs, depuis le début de l'année 1975 jusqu'à la fin de 1985, la Cour de justice a rendu vingt-trois arrêts concernant la compatibilité de réglementations nationales de prix avec les textes susmentionnés du Traité et avec le droit communautaire dérivé. Un tableau indiquant la substance des arrêts figure à la fin de cette étude.

II. — L'incitation communautaire à la réglementation nationale des prix

2. *Trois résolutions du Conseil des Communautés européennes concernant les réglementations nationales des prix.* En 1972 et 1973, le Conseil des Communautés européennes adopta trois résolutions invitant les Etats membres d'engager la lutte contre l'inflation et contre la hausse des prix. Parmi les moyens de lutte préconisés, figurent des mesures de surveillance et de contrôle de la formation des prix des produits et services.

Les trois résolutions susmentionnées sont les suivantes :

1° La résolution du 5 décembre 1972 « sur les actions à mener contre l'inflation » (JOCE n° C 133 du 23 décembre 1972, p. 12).

2° La résolution du 14 septembre 1973 « concernant des mesures complémentaires de lutte contre l'inflation » (JOCE n° C 75 du 19 septembre 1973, p. 1).

3° La résolution du 17 décembre 1973 « relative à la lutte contre la hausse des prix et au maintien d'un haut niveau d'emploi dans la Communauté » (JOCE n° C 116 du 29 décembre 1973, p. 22).

3. *La Résolution du Conseil des Communautés européennes du 5 décembre 1972 sur les actions à mener contre l'inflation* (JOCE n° C 133 du 23 décembre 1972,

p. 12). La résolution du 5 décembre 1972 prévoit, comme *objectif global de la politique des prix*, la limitation du taux d'augmentation des *prix à la consommation* à 4 % entre décembre 1972 et la fin de 1973 (1).

Afin d'atteindre cet objectif, les Etats membres sont invités à utiliser leurs dispositifs de *surveillance de l'évolution des prix industriels et des services*, pour assurer la compatibilité de cette évolution avec l'objectif global de la politique communautaire des prix.

En vue du *ralentissement de la hausse des prix*, la résolution prévoit diverses mesures de nature monétaire, financière et budgétaire. Les recommandations visant directement la réglementation des prix sont contenues au point VIII de la Résolution, libellée comme suit :

« Le Conseil prend acte de la volonté exprimée par la Commission de renforcer son action à l'égard des restrictions de concurrence pouvant découler soit des *accords horizontaux de prix*, des *pratiques concertées en matière de prix* ainsi que des *discriminations de prix* appliquées par les entreprises en position dominante, soit des accords de partage des marchés et des autres pratiques restrictives des entreprises visant à maintenir le cloisonnement des marchés, soit des accords d'autolimitation, pour autant qu'ils aillent à l'encontre de la politique commerciale de la Communauté ».

« Il invite les Etats membres à *appliquer avec rigueur les législations nationales relatives* :

- à l'interdiction ou au contrôle de *prix de revente imposés* ainsi que des accords ou pratiques comportant des *refus de vente*,

- aux mesures destinées à assurer la *publicité des prix*, notamment celles qui concernent l'interdiction d'exposer des marchandises en vente ou d'offrir des services sans en indiquer le prix et à permettre de déterminer le *prix réel* compte tenu des qualités et des quantités offertes ainsi qu'à permettre la *comparaison des prix*,

- à la concurrence déloyale, aux pratiques de commerce et à la présentation des marchandises, en particulier l'étiquetage des produits alimentaires ».

4. La Résolution du Conseil des Communautés européennes du 14 septembre 1973 concernant des *mesures complémentaires de lutte contre l'inflation* (JOCE n° C 75 du 19 septembre 1973, p. 1). Le Conseil constate que la *hausse des prix* se poursuit à une rapidité alarmante en dépit des *actions anti-inflationnistes* qui ont été entreprises conformément à la Résolution du 5 décembre 1972 (2).

En conséquence, le point I de la Résolution du 14 septembre 1973 prévoit que :

« Tous les Etats membres suivent une politique économique visant à *ralentir la hausse des prix* ».

Le point VI de la même résolution recommande la continuation de l'application des législations nationales visées au point VIII de la résolution du 5 décembre 1972 :

« Les Etats membres continuent d'appliquer avec rigueur les *législations nationales* visées au point VIII de la Résolution du 5 décembre 1972. Ils s'informent régulièrement au sein du Comité de politique conjoncturelle

sur les résultats de la *politique des prix* et se concertent sur les moyens les plus appropriés pour résoudre, en temps utile, les problèmes spécifiques d'intérêt commun. Dans ce contexte, le *Comité de politique conjoncturelle examinera en priorité* aussi bien la *possibilité d'instituer dans tous les Etats membres un système de notification préalable des hausses de prix* par les entreprises dépassant une certaine dimension que la *possibilité de renforcer la surveillance de l'Etat sur la formation des prix* afin d'éviter des abus sur des marchés importants ».

5. La Résolution du Conseil des Communautés européennes du 17 décembre 1973 relative à la *lutte contre la hausse des prix et au maintien d'un haut niveau d'emploi dans la Communauté* (JOCE n° C 116 du 29 décembre 1973, p. 22). Le point I de la Résolution déclare :

« Afin de *lutter contre l'inflation* et d'assurer ainsi les conditions indispensables à un haut niveau de l'emploi, le Conseil convient que les *Etats membres et la Commission prendront d'urgence, de manière parallèle, les mesures appropriées* pour mettre en œuvre, au cours des premiers mois de 1974, une action énergique visant à *modérer la hausse des coûts et des prix* ».

En ce qui concerne la politique des prix, le point IV de la Résolution du 29 décembre 1973 prévoit que :

« Les Etats membres recourent, en matière de prix, à un ou plusieurs des *moyens suivants* :

- *surveillance étroite des conditions de formation des prix* des produits et services et éventuellement *limitations des marges bénéficiaires*,

- *notification préalable des hausses des prix*,

- application sévère ou renforcée des réglementations sur l'*affichage et la publicité des prix*, tant pour les biens que pour les services,

- *gel des tarifs des services publics* durant le premier trimestre 1974 au niveau du 1^{er} décembre 1973,

- *application stricte ou renforcée des dispositions nationales relatives aux contrôles des abus découlant d'une position dominante* sur le marché,

- *lancement d'une campagne d'information sur les prix* pratiqués pour les produits de grande consommation, le cas échéant avec l'*aide des associations de défense des consommateurs*, en recourant à tous les moyens d'information utiles.

Le Conseil invite les Etats membres et la Commission à organiser dans les plus brefs délais des *échanges réguliers de toutes informations utiles* et spécifiques sur *l'évolution et la comparaison des prix* dans les Etats membres.

Les Etats membres facilitent à la Commission les recherches économiques et commerciales qu'implique la mise en œuvre systématique de l'article 86 du Traité ».

6. *Conclusions*. Les résolutions du Conseil de 1972 et 1973, qui invitaient les Etats membres à renforcer leur réglementation pour assurer une surveillance efficace des conditions de formation des prix semblent être restées un épisode passager de l'action anti-inflationniste de la Communauté.

Dans son Rapport annuel sur la situation économique de la Communauté, publié en novembre 1974 (3) le Conseil reconnaît que l'action anti-inflationniste n'a eu qu'un « succès limité » :

(1) Voir sur la Résolution du 5 décembre 1972 le *Sixième Rapport général sur l'activité des Communautés*, 1972, Bruxelles-Luxembourg, février 1973, n° 164, p. 112.

(2) Voir n° 3 supra.

(3) Voir le Rapport du Conseil dans JOCE, n° C 149 du 28 novembre 1974, p. 5.



« Les actions mises en œuvre ne se sont traduites que dans certains Etats, à savoir la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas, par un arrêt dans l'accroissement des tensions inflationnistes, tandis que dans les autres la hausse des prix s'est poursuivie à un rythme accéléré tout au long du premier semestre de 1974 ».

Enfin, le fait qu'à un moment donné le Conseil estimait pouvoir s'appuyer sur les réglementations nationales pour freiner la hausse des prix ne signifie pas que les Etats membres sont libres d'élaborer leurs réglementations comme bon leur semble. Dès le 22 décembre 1969 la Commission a arrêté une directive tendant à l'élimination de certaines réglementations nationales qui existaient à la date d'entrée en vigueur du Traité CEE.

III. — La directive de la Commission des Communautés européennes 70/50 du 22 décembre 1969

7. *Considérations générales.* L'article 30 du Traité CEE interdit entre les Etats membres « les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent ».

L'article 31 du Traité CEE interdit aux Etats membres d'introduire entre eux de nouvelles restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent.

L'article 32 interdit de rendre plus restrictifs, dans leurs échanges mutuels, les contingents et les mesures d'effet équivalent existant à la date d'entrée en vigueur du Traité.

Les contingents seront progressivement éliminés au cours de la période de transition, dans les conditions déterminées à l'article 33, pour être totalement supprimés au plus tard à l'expiration de la période de transition.

Quant aux « mesures d'effet équivalent à des contingents » l'article 33, n° 7 du Traité stipule que :

« Des directives de la Commission déterminent la procédure et le rythme de suppression entre les Etats membres des mesures d'effet équivalent à des contingents, existant à la date de l'entrée en vigueur du Traité ».

8. La directive de la Commission 70/50/CEE du 22 décembre 1969 « fondée sur les dispositions de l'article 33, paragraphe 7, portant suppression des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du Traité CEE » (JOCE n° L 13 du 10 janvier 1970). L'examen des dispositions de la directive du 22 décembre 1969 montre que les auteurs de cette dernière n'ont pas suivi à la lettre les prévisions de l'article 33, n° 7 du Traité. Au lieu de déterminer « la procédure et le rythme de suppression » des mesures d'effet équivalent à des contingents, ils ont dressé une longue liste de ces mesures, pour les interdire en bloc.

Six parmi les types de mesures considérées comme étant d'effet équivalent à des restrictions quantitatives concernent des réglementations nationales de prix.

En effet, l'article 2, n° 3 de la directive précise que sont à ranger parmi les mesures d'effet équivalent celles qui :

a) imposent, pour les seuls produits importés, des prix minima ou maxima respectivement en dessous ou au-dessus desquels les importations sont interdites, ré-

duites ou soumises à des conditions susceptibles de faire obstacle à l'importation ;

b) imposent des prix moins avantageux pour les produits importés que pour les produits nationaux ;

c) fixent des marges bénéficiaires ou tous autres éléments de prix pour les seuls produits importés ou le fixent d'une façon différente pour les produits nationaux et les produits importés, au détriment de ces derniers ;

d) rendent impossible la majoration éventuelle du prix du produit importé correspondant aux frais et charges supplémentaires inhérents à l'importation ;

e) fixent les prix des produits en fonction du prix de revient ou de la qualité des seuls produits nationaux à un niveau tel qu'il en résulte un obstacle à l'importation ;

f) déprécient un produit importé, notamment en provoquant une diminution de sa valeur intrinsèque ou le renchérisant.

Aux termes de son article 2, la directive du 22 décembre 1969 vise les mesures qui font obstacle à des importations qui pourraient avoir lieu en leur absence, y compris celles qui rendent les importations plus difficiles ou onéreuses que l'écoulement de la production nationale.

Aux termes du même article 2, la directive ne vise pas les mesures applicables indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés.

Toutefois les considérants figurant dans le préambule de la directive réduisent de manière appréciable le domaine de l'exemption des mesures applicables indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés. Le préambule précise :

« considérant que les effets sur la libre circulation des marchandises des mesures relatives à la commercialisation des produits et qui sont indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés, ne sont pas en principe, équivalents à ceux des restrictions quantitatives, ces effets étant normalement inhérents aux disparités des réglementations applicables par les Etats membres en la matière ;

considérant que, toutefois, ces mesures peuvent produire des effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises, qui dépassent le cadre des effets propres de ces réglementations ;

considérant que tel est le cas lorsque les importations sont rendues soit impossibles, soit plus difficiles ou onéreuses au regard de l'écoulement de la production nationale, sans que cela soit nécessaire pour atteindre un objectif qui reste dans le cadre de la faculté que le Traité laisse aux Etats membres d'adopter des réglementations de commerce ; que tel est notamment le cas lorsqu'un tel objectif peut être atteint tout aussi bien par un autre moyen qui entrave le moins les échanges ; que tel est également le cas lorsque les effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises découlant de telles réglementations sont hors de proportion par rapport au résultat recherché ;

« considérant que, dans ces conditions, ces mesures produisent un effet équivalent à celui des restrictions quantitatives à l'importation ».

9. Application analogique extensive de la directive de la Commission, du 22 décembre 1969. L'article 33, n° 7, du Traité CEE limite l'habilitation de la Commission d'arrêter des directives à la seule suppression des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives existant

à la date d'entrée en vigueur du Traité. Aucun texte n'habilite la Commission à préciser les mesures d'effets équivalents interdites dans les réglementations futures des Etats. Aussi, dans l'élaboration de la directive du 22 décembre 1969, la Commission s'est-elle maintenue strictement dans le cadre de l'habilitation prévue à l'article 33, n° 7, du Traité. Elle a visé uniquement les mesures restrictives existantes, sans se référer aux éventuelles mesures futures.

Cependant, pour identité de motifs, les six types de réglementations nationales de prix énumérés dans la directive du 22 décembre 1969 paraissent s'appliquer également aux réglementations futures.

D'ailleurs, la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes semble s'être inspirée des dispositions de la directive, notamment en ce qui concerne les mesures indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés.

IV. — La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes concernant les réglementations nationales de prix

10. *Considérations générales.* Jusqu'à la fin de l'année 1985, la Cour de justice des Communautés européennes a rendu vingt-trois arrêts concernant la comptabilité de réglementations nationales de prix avec les dispositions du Traité CEE et du droit dérivé de ce traité. L'examen de ces arrêts permet de dégager les observations générales suivantes :

1° Tous les arrêts ont été rendus sur demandes d'interprétation préjudicielle, adressées à la Cour par des juridictions nationales, en vertu de l'article 177 du Traité CEE.

2° Dans toutes les affaires dont elle a été saisie, la Cour a déclaré la réglementation nationale litigieuse incompatible, soit avec l'article 30 du Traité CEE, soit avec des réglementations communautaires de prix arrêtées dans le cadre d'organisations communes de marchés agricoles.

3° La répartition des arrêts selon les Etats membres ayant édicté les réglementations de prix litigieuses est la suivante :

- 4 arrêts concernent des réglementations italiennes ;
- 3 arrêts concernent des réglementations belges ;
- 3 arrêts concernent des réglementations néerlandaises ;

13 arrêts concernent des réglementations françaises.

Total 23 arrêts.

Aucune affaire n'a été soumise à la Cour au sujet de réglementations de prix édictées par la République fédérale d'Allemagne ou par le Royaume-Uni. Doit-on en conclure que les gouvernements de ces Etats ont été plus soucieux de respecter les règles du Traité CEE que ceux des autres pays de la Communauté ?

4° Sept parmi les vingt-trois arrêts rendus par la Cour concernent les prix de *produits agricoles*, qui ont été jugés incompatibles avec les règles communautaires arrêtées dans le cadre d'organisations communes de mar-

ché et avec les articles 30 et suivants du Traité CEE. Ce sont les arrêts rendus dans les affaires 31/74, 65/75, 88 à 90/75, 154/77, 223/78, 5/79 et 16 à 79.

Dans les développements qui suivent seront examinés successivement les vingt-trois arrêts de la Cour concernant des réglementations nationales de prix. L'examen commencera par les sept arrêts rendus au sujet des prix de produits agricoles.

A. Arrêts relatifs aux réglementations nationales de prix de produits agricoles

11. *L'arrêt du 23 janvier 1975, Filippo Galli, affaire 31-74, Rec. 1975, 47.*

a) *Faits et procédure.* Face à la poussée des prix qui s'est manifestée dans le monde entier au cours de l'été 1973, le gouvernement italien s'est prévalu des pouvoirs d'urgence prévus à l'article 77 de la Constitution italienne.

En vertu de ces pouvoirs, le gouvernement a promulgué, le 24 juillet 1973, trois décrets, à savoir :

- le décret-loi n° 425 portant réglementation des biens produits ou distribués par de grandes entreprises ;
- le décret-loi n° 426, qui réglemente les contrats de location des immeubles urbains et ;
- le décret-loi n° 427 portant réglementation des prix des biens de grande consommation.

Les articles 1 et 2 du décret-loi n° 425 imposaient aux entreprises commerciales productrices ou distributrices de biens identifiés d'après leur poids, leur volume ou leur quantité, et dont le chiffre d'affaires au cours du premier semestre de 1973 était supérieur à 5 milliards de lires, de déposer auprès du « Comitato interministeriale dei prezzi » (CIP) le barème des prix qu'elles pratiquaient à la date du 28 juin 1973. L'article 3 du décret-loi n° 425 prévoyait que toute modification de ces prix devait être précédée d'une notification au CIP et que la modification prendrait effet 60 jours après la date de la notification, à moins qu'elle ne soit refusée par une décision motivée du ministre compétent. L'article 1 du décret-loi n° 425 dispensait du dépôt des barèmes les entreprises produisant ou distribuant exclusivement des biens dont les prix étaient soumis à une autre réglementation.

M. Galli, qui fait le commerce de céréales et de farines d'extraction de graines oléagineuses, a été cité à comparaître devant la Pretura Unificata di Roma étant prévenu d'avoir commis trois infractions au décret-loi n° 425, à savoir :

- le fait de ne pas avoir déposé le barème des prix pratiqués par sa société pour certaines céréales ;
- le fait d'avoir indiqué pour des farines d'exportation des prix différents de ceux qu'il pratiquait le 28 juin 1975 et ;
- le fait d'avoir facturé des farines à des prix supérieurs à ceux indiqués au barème déposé auprès du CIP.

Devant la Pretura, le prévenu s'est défendu en soutenant que les produits en cause étaient soumis à un régime de prix arrêté par la CEE et qu'ils échappaient, à ce titre à la réglementation du décret-loi n° 425, conformément à l'article 1 de ce dernier.

En effet, les céréales relèvent du Règlement du Conseil n° 120/67, qui comporte l'instauration d'un ré-



gime de prix communautaire, de type classique (prix indicatif, prix de seuil, prix d'intervention).

En ce qui concerne les graines oléagineuses, elles relèvent du Règlement du Conseil n° 136/86 portant organisation commune dans le secteur des matières grasses. Ce règlement ne comporte un régime de prix communautaires que pour l'huile d'olive, les autres huiles végétales et graines oléagineuses, ainsi que les farines d'extraction étant simplement soumises au Tarif douanier commun, avec une possibilité, dans certains cas, de prélèvement de montants compensatoires.

Les questions préjudicielles. Devant la défense de M. Galli, le Pretore di Roma a estimé nécessaire de demander à la Cour de justice une interprétation préjudicielle portant sur une série longue et prolixe de questions, qui sont les suivantes :

« a) Le pouvoir législatif en matière de réglementation des prix des produits agricoles (notamment pour les céréales et les farines d'extraction de graines oléagineuses) a-t-il été attribué de façon exclusive à la Communauté économique européenne ? »

« b) en ce qui concerne les céréales et farines d'extraction de graines oléagineuses, le régime des prix précité a-t-il été mis en œuvre respectivement au moyen du Règlement n° 120/66 CEE et du Règlement n° 136/66 ? ».

« c) Les mécanismes de protection et de stabilisation du marché unique dans le secteur des céréales et de farines d'extraction de graines oléagineuses ainsi que la fixation des prix opérée au moyen des règlements précités ont-ils visé à créer et à sauvegarder, pour les produits en question, un régime unique de prix dans toute la Communauté ? »

« d) En conséquence de ce qui précède est-il interdit aux Etats membres de la Communauté européenne d'adopter, pour les céréales et les farines d'extraction d'oléagineux, des règles de droit nationales pouvant, fût-ce partiellement remplacer, déroger ou abroger les règles de droit de la CEE, applicables aux mêmes produits en ce qui concerne les régimes des prix et la réglementation de ceux-ci ? »

« e) Eu égard à ce qui est dit aux articles 2 et 3, lettre f, du Traité de Rome, le principe de la libre circulation des marchandises à l'intérieur du Marché commun et l'interdiction d'isoler les marchés nationaux en faisant obstacle à la réalisation d'un marché unique en Europe qui en est le corollaire sont-ils des principes fondamentaux de l'ordre juridique communautaire dont découlent pour les justiciables des droits subjectifs que les juridictions nationales sont également tenues de sauvegarder en cas de violation de ces droits par les Etats membres au sens de l'article 5 du Traité ? »

« f) Aux termes des dispositions combinées de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du Traité de Rome, de l'article 5, et des dispositions législatives du Règlement n° 120/67, pour les céréales, n° 136/66 pour les matières grasses, un Etat membre peut-il être autorisé : »

« 1) A imposer aux seuls opérateurs ressortissant à son autorité l'obligation de vendre leurs produits à un prix bloqué dans le cadre des transactions que ceux-ci effectuent sur son territoire, tout en laissant libre les prix des produits exportés vers les autres Etats de la CEE ? »

« 2) A laisser aux exportateurs des autres Etats membres toute liberté d'exporter leurs produits vers le territoire de l'Etat où les prix sont bloqués, sans fixer de limitation analogue pour les prix de ces produits ? »

« 3) A imposer, pour les produits agricoles précités, l'application de prix bloqués, une interdiction de vente à des prix non expressément autorisés, une obligation de déposer et d'observer un barème des prix de vente lié à des périodes préétablies, et cela uniquement et exclusivement à la charge des opérateurs qui ont réalisé au cours du premier semestre de 1973 un chiffre d'affaires supérieur à 5 milliards de liras ? »

« 4) Le fait d'imposer les obligations de vente et les prix bloqués précités ne constitue-t-il pas une violation de l'article 30 du Traité CEE, en ce que ces obligations pourraient constituer des mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative des importations ? »

Dans les motifs de l'arrêt du 23 janvier 1975, la Cour de justice a résumé de la manière suivante le libellé verbeux et prolixe des questions préjudicielles :

« attendu que les quatre premières questions (a, b, c et d) relatives au régime des prix dans le domaine d'applications des Règlements n° 120/67 et 136/66, visent en substance, à savoir si et dans quelle mesure, un régime de prix communautaire institué dans le cadre d'une organisation commune de marché est éventuellement exclusif d'une réglementation de prix nationale (Motif 5) » :

« qu'il est encore demandé, aux mêmes fins, et par référence aux articles 2, 3 et 5 du Traité, si le principe de la libre circulation des marchandises à l'intérieur du Marché commun et l'interdiction d'isoler les marchés nationaux en faisant obstacle à la réalisation d'un marché unique sont des principes fondamentaux de l'ordre juridique communautaire dont découlent, pour les justiciables, des droits subjectifs que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder en cas de violation de ces droits par les Etats membres (question c) ; (Motif 6) » ;

« qu'une question analogue est posée au sujet de l'article 30 du Traité, portant interdiction des restrictions quantitatives à l'importation et de toutes mesures d'effet équivalent (question f, 4) (Motif 7) ».

b) *Les motifs de l'arrêt du 23 janvier 1975.* Le libellé des questions préjudicielles étant ainsi reformulé, la Cour y répond par le raisonnement suivant :

1° Le Règlement 120/67 relatif aux céréales, pris dans le cadre de la politique agricole commune a pour objet d'instituer une organisation commune du marché au sens de l'article 40 du Traité CEE (Motif 8).

2° Cette organisation commune de marché a pour objet la réalisation d'un « marché unique » des céréales dans la Communauté, soumis à une gestion commune (Motif 8).

3° En vue d'aboutir à cette unité de marché, le Règlement a institué un système comportant un ensemble de règles matérielles et de pouvoirs, y compris un cadre d'organisation permettant de faire face à toutes situations prévisibles (Motif 9).

4° Une place centrale dans ce système revient au « régime des prix » prévu par l'article 1 du Règlement et applicable, aux termes de l'article 2, paragraphe 3, au stade de la production et du commerce de gros (Motif 10).

5° Ce régime des prix a pour but de permettre une liberté complète des échanges à l'intérieur de la Communauté et de régler en conséquence les échanges extérieurs, le tout conformément aux objectifs poursuivis par la politique agricole commune (Motif 11).

6° En vue de garantir la liberté des échanges intérieurs, le Règlement comporte un ensemble de disposi-

tions destinées à éliminer tant les obstacles à la libre circulation que toutes distorsions dans le commerce intracommunautaire, dues à des interventions des Etats membres sur le marché, autres que celles qui sont prévues par le Règlement même (Motif 12).

7° Les dispositions appropriées ont été prises, à cet effet, par les articles 21 et 22 du Règlement même. Ces articles ont pour but de transposer, au secteur du marché en cause, les dispositions des articles 2, 3, notamment lettres a, d et f, 9 et 30 du Traité qui visent la création d'un marché unique grâce à l'élimination de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises (Motif 14).

8° Un tel régime exclut toute réglementation nationale entravant directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire.

En ce qui concerne plus particulièrement le régime des prix, sont incompatibles avec le Règlement toutes dispositions nationales dont l'effet est de produire les distorsions dans la formation des prix telle qu'elle se réalise dans le cadre des dispositions communautaires applicables (Motif 15).

9° Le cadre d'organisation du Règlement n° 120/67 réserve à tout Etat membre la possibilité de prendre, en liaison avec les institutions communautaires, les initiatives appropriées, dans les plus brefs délais, dans le cas où le jeu normal des mécanismes de prix institués par le Règlement ne permettrait pas de faire face à des tendances indésirables constatées dans l'évolution des prix sur son propre territoire (Motif 22).

10° Toutefois, un Etat membre ne saurait se fonder, pour justifier des interventions unilatérales sur l'évolution des prix dans le domaine considéré sur les dispositions de l'article 103 relatives à la politique de conjoncture (Motif 23). En effet, l'article 103, qui vise la politique de conjoncture des Etats membres, ne concerne pas les domaines déjà devenus communs, comme l'organisation des marchés agricoles (Motif 24).

11° Le Règlement n° 136/66 applicable au domaine du marché des matières grasses institue lui aussi une organisation commune de marché, fondée sur l'unité du marché des produits en cause, grâce à l'élimination des obstacles à la libre circulation des marchandises, et sur une gestion commune (Motifs 25-26).

12° Sa particularité consiste, en ce que, pour les productions les plus sensibles, notamment l'huile d'olive, est institué un régime de prix, alors que, pour les autres produits relevant du domaine d'application du Règlement, celui-ci prévoit simplement une protection douanière dans les échanges avec les Etats tiers et la possibilité de mesures de sauvegarde dans le cas de perturbations de marché (Motif 26).

13° Si l'incompatibilité des mesures nationales destinées à influencer la formation des prix peut être particulièrement apparente dans le cas d'organisations de marché comportant un régime communautaire de formation des prix, il n'en reste pas moins que l'existence même d'une organisation commune de marché au sens de l'article 40, paragraphe 2, lettre c, a pour effet d'empêcher l'extension au domaine considéré de mesures unilatérales des Etats membres susceptibles d'entraver le commerce intracommunautaire (Motif 27).

14° L'article 36 du Règlement réserve d'ailleurs expressément au Conseil les pouvoirs nécessaires pour apporter à l'organisation commune toute disposition modificative ou dérogoratoire destinée à tenir compte des

« conditions particulières » dans lesquelles l'un ou l'autre produit pourrait se trouver (Motif 28).

15° Il convient de conclure que, dans des domaines couverts par une organisation commune de marché — à plus forte raison, lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun des prix — les Etats membres ne peuvent plus intervenir, par des dispositions nationales prises unilatéralement dans le mécanisme de la formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune (Motif 29).

16° Il apparaît dès lors, qu'un régime national dont l'effet serait de modifier, par un blocage des prix et l'exigence d'une autorisation administrative, la formation des prix telle qu'elle est prévue dans le cadre de l'organisation commune de marché est incompatible tant avec les règlements en cause qu'avec la disposition générale de l'article 5, alinéa 2, du Traité, aux termes duquel les Etats membres doivent s'abstenir de toute mesure « susceptible de mettre en péril » la réalisation des buts du Traité (Motif 30).

17° Le pouvoir de prendre des dispositions appropriées en vue de faire face à une hausse des prix, sur les marchés considérés, étant réservé aux institutions de la Communauté, les mesures unilatérales que les Etats membres prendraient dans ce domaine ne sauraient être imposées aux particuliers qui relèvent des règlements communautaires (Motif 31).

18° La seule voie, compatible avec le droit communautaire, permettant d'aboutir, dans un secteur couvert par une organisation commune de marché, aux fins visées par une législation nationale destinée à combattre la hausse des prix consiste dès lors, pour les Etats membres, à prendre, dans une cadre communautaire, les initiatives appropriées en vue d'obtenir que soient instituées ou autorisées, par l'autorité communautaire compétente, des mesures conformes aux exigences du marché unique organisé par les Règlements n° 120/67 et 136/66 (Motif 32).

19° Dans les secteurs considérés, ces règlements assurent, avec effet direct pour les particuliers, la libre circulation des marchandises, notamment par l'élimination des restrictions quantitatives et de toutes mesures d'effet équivalent (Motif 33).

20° Il convient cependant de préciser que le régime de prix instauré par les Règlements n° 120/67 et 136/66 s'applique exclusivement au stade de la production et du commerce de gros, de manière que ces dispositions laissent intact le pouvoir des Etats membres — sans préjudice d'autres dispositions du Traité — de prendre les mesures appropriées en matière de formation des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation, à condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation de marché en question (Motif 34).

21° Enfin, il est demandé par les questions préjudicielles si, aux termes des dispositions combinées de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2 du Traité CEE, de l'article 5 et des Règlements 120/67 et 136/66, il est permis aux Etats membres de prendre, en matière de contrôle de prix, des dispositions dont l'effet serait d'établir des discriminations entre producteurs ou consommateurs de la Communauté.

La Cour estime que cette question, relative à l'appréciation de dispositions nationales intervenant dans des domaines réservés à la législation communautaire, est dépourvue d'objet, en l'occurrence (Motifs 35 et 36).



c) Le dispositif de l'arrêt du 23 janvier 1975

Pour les motifs indiqués ci-dessus la Cour a dit pour droit :

« 1) Dans des domaines couverts par une organisation commune de marché, spécialement lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun des prix, les Etats membres ne peuvent plus intervenir, par des dispositions nationales prises unilatéralement, dans le mécanisme de la formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune ».

« 2) Est incompatible avec les Règlements n° 120/67, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et 136/66, portant organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses, un régime national dont l'effet serait de modifier, par un blocage des prix et l'exigence d'une autorisation administrative, la formation des prix telle qu'elle est prévue dans le cadre des organisations communes de marché visées ».

« 3) Les Règlements n° 120/67 et 136/66 assurent, dans les secteurs de marché considérés, avec effet direct pour les particuliers, la libre circulation des marchandises, notamment par l'élimination des restrictions quantitatives et de toute mesure d'effet équivalent ».

d) Observations sur l'arrêt du 23 janvier 1975. Dans l'arrêt examiné ci-dessus, la Cour pose le principe qu'une disposition de droit national est incompatible avec le droit communautaire, non seulement lorsque ladite disposition est contraire à un texte du Traité CEE, mais aussi lorsqu'elle est en contradiction avec un texte du droit dérivé, du moins quand il s'agit d'un texte directement applicable. En l'espèce la Cour a jugé que les Règlements 120/67 et 136/66 avaient effet direct pour les particuliers.

Dans ces conditions, il s'agissait de démontrer que les réglementations italiennes concernées étaient contraires aux dispositions des Règlements 120/67, relatif à l'organisation commune du marché des céréales, et 136/66, portant organisation commune dans le secteur des matières grasses.

A cet égard, les motifs de l'arrêt du 23 janvier 1975 sont pleinement convaincants en ce qui concerne le prix des céréales. Ils le sont beaucoup moins pour ce qui concerne le prix des matières grasses.

En effet, le Règlement 120/67 ayant pour objet la réalisation d'un marché unique des céréales dans la Communauté, institue un régime de prix communautaire, au stade de la production et du commerce de gros des céréales.

Ce régime de prix communautaire est assez complexe. Il comporte : a) un prix indicatif, b) un prix de seuil et c) un prix d'intervention.

Le prix indicatif représente le prix que la Commission voudrait voir pratiquer sur le marché de gros de Duisbourg pour une qualité type de la céréale visée, lorsque le contrat de vente est conclu « marchandise rendue magasin non déchargée ». Le prix indicatif sert de point de départ des calculs pour déterminer le prix de seuil et le prix d'intervention.

Les prix de seuil servent à calculer les prélèvements à l'importation et les restitutions à l'exportation. Lorsque le prix d'un certain produit sur le marché mondial dépasse de façon sensible le prix de seuil, des prélèvements sont institués à l'exportation.

Quant aux prix d'intervention ils sont fixés pour tous les centres de la Communauté et représentent les prix auxquels les organismes d'intervention des Etats membres sont à tout moment tenus d'acheter les céréales qui leur sont offertes.

Il paraît évident que les Etats membres ne peuvent pas arrêter une réglementation nationale des prix qui exigerait que les céréales soient vendues à des prix inférieurs aux prix d'intervention.

La solution adoptée par la Cour, en ce qui concerne le prix des céréales paraît, en conséquence, pleinement justifiée.

Le bien-fondé de l'arrêt concernant le prix des matières grasses est moins évident.

En effet, le Règlement n° 136/66 ne prévoit un régime communautaire de prix que pour l'huile d'olive, ainsi que pour les graines de colza, de navette et de tournesol. Aucune réglementation communautaire de prix n'existe pour les autres produits relevant de l'organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses.

Il ne saurait donc exister aucune incompatibilité directe entre ce règlement et un régime national de contrôle des prix des farines d'extraction de graines oléagineuses.

La Cour a néanmoins estimé que l'existence même d'une organisation commune de marché, au sens de l'article 40, paragraphe 2, lettre c, a pour effet d'empêcher l'extension au domaine considéré de mesures unilatérales des Etats membres, susceptibles d'entraver le commerce intracommunautaire (Motif 27).

Le raisonnement de la Cour paraît faible. Les mesures nationales susceptibles d'entraver le commerce intracommunautaire sont, de toute façon, incompatibles avec l'article 30 du Traité CEE, indépendamment de toute référence à une organisation commune de marché quelconque.

12. L'arrêt du 26 février 1976, Ricardo Tasca, affaire 65-75, Rec. 1976, p. 291.

a) Faits et procédure. L'article 14 du « decreto legislativo » italien n° 896, du 15 septembre 1947, rendait passible de peines les personnes qui vendraient des marchandises à des prix supérieurs à ceux qui seraient fixés sur la base du dit décret-loi.

Le 28 juin 1974, le « Comitato interministeriale dei prezzi » (CIP) a pris il « provvedimento » (arrêté) n° 28/197, publié le 2 juillet 1974, fixant, à partir du 1^{er} juillet 1974 et pour l'ensemble du territoire national, les prix maximaux à la consommation pour certaines catégories de sucre, de production indigène ou étrangère, à savoir :

— à 355 liras/kg pour le sucre semoule raffiné, en sacs de papier de 50 kg et ;

— à 375 liras /kg pour le sucre raffiné en emballage ou paquets d'un kilo, d'un demi-kilo ou de 2 kilos.

Le paragraphe 3 de l'arrêté du 28 juin 1974 a fixé les rémunérations globales maximales à la distribution du sucre en gros et au détail, respectivement à 25,70 liras/kg pour la vente du sucre en vrac, et à 26,70 liras/kg pour le produit présenté sous emballage ou en paquets, en précisant que ces rémunérations sont comprises dans les prix à la consommation indiqués ci-dessus.

L'arrêté du CIP n° 39/1974 du 13 août 1974 a indiqué les éléments composants des prix maximaux, y compris certains impôts et taxes, à savoir :

- 323,30 litres/kg le prix maximal franco usine ;
- 329,30 litres/kg le prix maximal à destination franco entrepôt du grossiste ;
- 25,70 litres/kg la rémunération maximale à la distribution en gros et au détail.

Une poursuite pénale a été intentée contre le sieur Tasca, devant le Pretore de Padoue, prévenu d'avoir commis une infraction à l'arrêté n° 39/1974 du Comitato interministeriale dei prezzi, du fait d'avoir vendu, en tant qu'associé commandité et administrateur de l'entreprise Tasca C° SAS, à un autre ressortissant italien, une quantité de 25 000 kg de sucre semoule, au prix de 387,83 litres, supérieur au prix maximal résultant du dit arrêté.

Comme la compatibilité de la réglementation italienne avec le Règlement du Conseil CEE n° 1009/67, du 18 décembre 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, a été contestée devant le Pretore de Padoue, ce dernier a posé à la Cour trois questions préjudicielles.

Les questions préjudicielles. Ces questions sont libellées comme suit :

« 1) l'organisation commune dans le secteur du sucre, prévue par le Règlement CEE n° 1009/67, s'oppose-t-elle, eu égard au régime des prix qu'elle institue, à la fixation unilatérale d'un prix maximal de vente, par un Etat membre ? »

« 2) Les règles sur la libre circulation des marchandises énoncées à l'article 30 du Traité CEE, et en ce qui concerne plus particulièrement le sucre, à l'article 35 du Règlement n° 1009/67 CEE — spécialement l'interdiction d'appliquer dans les échanges intracommunautaires des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives — s'opposent-elles, en tout cas, à l'adoption de prix maximaux valables uniquement pour le territoire d'un Etat membre ? »

« 3) Les règles communautaires citées plus haut créent-elles pour les opérateurs économiques communautaires des droits subjectifs que les juges nationaux doivent protéger de manière à rendre un régime national de prix maximaux dénué de portée pour ces opérateurs ? »

b) Les motifs de l'arrêt du 26 février 1976. Pour répondre aux questions préjudicielles, la Cour a développé le raisonnement suivant :

1° L'arrêté n° 39/1974 indiquait les éléments dont se composaient les prix maximaux à la consommation du sucre de provenance tant indigène qu'étrangère, fixés par l'arrêté n° 28/1974 du CIP du 28 juin 1974, éléments comprenant, entre autres, le « prix maximal franco usine », le « prix maximal à destination franco entrepôt du grossiste » et la « rémunération maximale à la distribution en gros et au détail » (Motif 2).

Sur la première question

2° Le Règlement n° 1009/67, pris dans le cadre de la politique agricole commune, a pour objet d'instituer une organisation commune de marché au sens de l'article 40 du Traité CEE. Cette organisation commune de marché a pour objet la réalisation d'un marché unique du sucre pour la Communauté, soumis à une gestion commune et reposant sur un système de prix communs (Motif 4).

3° Ainsi que la Cour l'a indiqué dans l'arrêt Galli, du 23 janvier 1975, « dans des domaines couverts par une organisation commune de marché — à plus forte raison lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun des prix —, les Etats membres ne peuvent plus intervenir, par des dispositions nationales prises unilatéralement, dans le mécanisme de la formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune », de sorte « qu'un régime national dont l'effet serait de modifier, par un blocage des prix..., la formation des prix telle qu'elle est prévue dans le cadre de l'organisation commune de marché est incompatible » avec la règle communautaire (Motif 5).

Le même arrêt a précisé que les dispositions d'un règlement agricole communautaire comportant un régime des prix s'appliquant aux stades de la production et du commerce de gros « laissent intact le pouvoir des Etats membres — sans préjudice d'autres dispositions du traité — de prendre les mesures appropriées en matière de formation des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation, à condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation commune de marché en question » (Motif 5).

Les considérations développées dans l'arrêt Galli, du 23 janvier 1975 eu égard aux Règlements n° 120/67 et 136/66 portant organisation commune des marchés dans les secteurs respectivement des céréales et des matières grasses, sont également valables pour l'interprétation du Règlement n° 1009/67 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, étant donné la similitude des régimes de prix respectivement instaurés notamment par les Règlements n° 120/67 et 1009/67 (Motif 5).

4° Une distinction rigoureuse entre prix maximaux à la consommation et prix maximaux applicables à des stades commerciaux antérieurs, se heurterait au fait que, d'une part une réglementation des prix au stade de la vente au consommateur final risque de se répercuter sur la formation de prix aux dits stades antérieurs et, d'autre part, que les prix prévus par le régime communautaire dans le secteur du sucre ne sont pas des prix applicables à des ventes déterminées effectuées aux négociants, aux utilisateurs ou aux consommateurs (Motif 6).

Il faut toutefois constater que, en fait, une réglementation nationale en matière de prix agricoles visant les mêmes stades commerciaux que le régime de prix communautaires risquera d'entrer en collision avec ledit régime, d'avantage qu'une réglementation s'appliquant exclusivement à d'autres stades (Motif 6).

Il y a donc lieu de conclure que la fixation unilatérale, par un Etat membre, de prix maximaux à la vente de sucre, *quel que soit le stade commercial concerné*, est incompatible avec le Règlement 1009/67, dès lors qu'elle met en danger les objectifs et le fonctionnement de cette organisation, en particulier de son régime de prix (Motif 6).

5° En vue d'indiquer à la juridiction nationale dans quelles conditions une telle incompatibilité pourrait exister, il convient d'examiner ce régime de façon plus détaillée (Motif 7).

6° Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du Règlement n° 1009/67, « pour la zone la plus excédentaire de la Communauté — à savoir certains départements du Nord de la France — un *prix indicatif* est fixé annuellement pour le sucre blanc... départ usine » (Motif 8).



En vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 2 du même Règlement, pour ladite zone « un prix d'intervention est fixé annuellement pour le sucre blanc », alors que, « pour d'autres zones, des prix d'intervention dérivés sont fixés en tenant compte des différences régionales de prix du sucre » (Motif 8).

En vertu de l'article 9, paragraphe 1, du Règlement 1009/67, « les organismes d'intervention désignés par les Etats membres... ont... l'obligation d'acheter le sucre... qui leur (est offert) », et cela « au prix d'intervention valable pour la zone dans laquelle se trouve le sucre au moment de l'achat », alors que l'article 10 dispose qu'en principe, ils ne peuvent vendre du sucre sur le marché intérieur qu'à des prix supérieurs au *prix d'intervention* » (Motif 8).

D'après les dispositions combinées de l'article 4, paragraphes 1 et 2, et de l'article 5, paragraphe 1, du Règlement, « il est fixé annuellement pour chaque zone productrice de sucre de betterave... un *prix minimal* à la betterave... établi compte tenu du *prix d'intervention du sucre blanc*, valable dans la zone en cause », les fabricants de sucre ayant, « à l'achat de betteraves à sucre qui seront transformées en sucre, l'obligation de payer au moins (ce) *prix minimal* ».

7° Pendant la période en cause, le *prix d'intervention* dérivé pour l'Italie a été fixé à un niveau supérieur à celui du *prix indicatif*, de sorte qu'il suffit d'examiner la question soulevée par la juridiction nationale eu égard à une telle situation (Motif 9).

8° En ce cas, la réglementation communautaire vise à assurer, dans toute la mesure du possible, que les producteurs de sucre puissent réaliser, dans leurs ventes à l'intérieur de la zone pour laquelle un tel *prix d'intervention* a été fixé, un *prix départ usine* au moins égal à ce *prix* (Motif 10).

A défaut les producteurs pourraient se trouver dans l'impossibilité de payer aux *producteurs de betteraves* le *prix minimal* qui leur est garanti par la réglementation communautaire (Motif 10).

Dès lors, un Etat membre pour lequel le *prix d'intervention* a été fixé à un niveau supérieur au *prix indicatif*, met en danger les objectifs et le fonctionnement du marché du sucre s'il réglemente les prix de manière à faire obstacle, directement ou indirectement, à ce que les producteurs de sucre obtiennent un *prix départ usine* au moins égal au *prix d'intervention* (Motif 10).

Un tel obstacle indirect existe lorsque l'Etat membre en question, sans réglementer les prix au stade de la production, fixe, pour les stades du commerce de gros ou de détail, des prix maximaux de vente à un niveau tellement bas que le producteur se trouve pratiquement dans l'impossibilité de vendre au *prix d'intervention* puisque, ce faisant, il contraindrait les grossistes ou les détaillants, liés par lesdits prix maximaux, à vendre à perte (Motif 10).

9° Il appartient, en chaque cas d'espèce, à la juridiction nationale de décider, si les prix maximaux dont elle est appelée à connaître, produisent ou non des effets les rendant incompatibles avec les dispositions communautaires en matière de sucre (Motif 11).

Sur la deuxième question

10° La deuxième question tend à savoir si les articles 30 du Traité CEE et 35 du Règlement 1009/67, et plus particulièrement l'interdiction d'appliquer dans les échanges intracommunautaires des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, s'opposent en tout cas à

l'adoption de prix maximaux, valables uniquement pour le territoire d'un Etat membre (Motif 12).

11° L'article 30 du Traité CEE interdit, dans le commerce entre Etats membres, toute mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, interdiction reprise, en ce qui concerne le marché du sucre, par l'article 35 du Règlement n° 1009/67 (Motif 13).

Aux fins de cette interdiction, il suffit que les mesures en question soient aptes à entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les importations entre Etats membres (Motif 13).

Si un *prix maximal indistinctement applicable aux produits nationaux et importés* ne constitue pas en lui-même une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, il peut cependant sortir un tel effet lorsqu'il est fixé à un niveau tel que *l'écoulement des produits importés devient, soit impossible, soit plus difficile que celui des produits nationaux* (Motif 13).

Un *prix maximal*, pour autant qu'il s'applique à des *produits importés*, constitue donc une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, notamment lorsqu'il est fixé à un niveau tellement bas que — compte tenu de la situation générale des produits importés comparée à celle des produits nationaux — les *opérateurs désirant importer le produit* dont il s'agit dans l'Etat membre concerné, ne pourraient le faire qu'à perte (Motif 13).

12° Il appartient à la juridiction nationale de décider si tel est le cas en l'espèce (Motif 14).

Sur la troisième question

13° Par la troisième question, la Cour est invitée à dire si les dispositions invoquées du Règlement n° 1009/67 créent pour les opérateurs économiques des droits subjectifs que les juges nationaux doivent protéger, de manière à rendre un régime national de prix maximaux inapplicable à ces opérateurs dans la mesure où il est incompatible avec les dispositions sus-indiquées (Motif 15).

14° Aux termes de l'article 189, alinéa 2, du Traité, le règlement « a une portée générale » et « est directement applicable dans tout Etat membre » (Motif 16).

Dès lors, en raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, il produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux justiciables des droits que les juridictions internes doivent sauvegarder.

Il y a donc lieu de donner une réponse affirmative à la question posée (Motif 16).

c) **Le dispositif de l'arrêt du 26 février 1976.** Le raisonnement développé par la Cour dans les motifs ci-dessus reproduits a amené les juges de Luxembourg à dire pour droit :

« 1) La fixation unilatérale, par un Etat membre, de prix maximaux à la vente du sucre, quel que soit le stade commercial concerné, est incompatible avec le Règlement n° 1009/67 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, dès lors qu'elle met en danger les objectifs ou le fonctionnement de cette organisation, en particulier de son régime de prix. »

« 2) Un *prix maximal*, pour autant, en tout cas qu'il s'applique à des produits importés, constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative notamment lorsqu'il est fixé à un niveau tellement bas que — compte tenu de la situation générale des produits impor-

tés comparées à celle des produits nationaux — les opérateurs désirant importer le produit dont s'agit dans l'Etat membre concerné, ne pourrait le faire qu'à perte. »

« 3) Les dispositions du Règlement n° 1009/67 invoquées par le juridiction nationale produisent des effets immédiats et sont, comme telles, aptes à conférer aux justiciables des droits que les juridictions internes doivent sauvegarder. »

d) **Observations sur l'arrêt du 26 février 1976.** Dans l'arrêt Tasca, du 26 février 1976, la Cour a réaffirmé et précisé sa doctrine de l'arrêt Galli du 23 janvier 1975. Elle s'est référée à ce dernier arrêt en le désignant nommément et en citant textuellement certains passages de son dispositif.

Nous estimons que l'habitude prise par la Cour de Luxembourg de citer sa propre jurisprudence constitue une grave erreur, car elle tend à donner l'impression que les arrêts de la Cour auraient un caractère réglementaire, qu'ils n'ont pas et qu'ils ne doivent pas avoir. La Cour de justice des Communautés européennes est une juridiction et rien d'autre qu'une juridiction. En tant que telle elle est appelée à trancher des cas d'espèce et non pas à édicter des règlements. En consolidant sa jurisprudence par référence à ses décisions antérieures, la Cour usurpe le pouvoir réglementaire de la Communauté, qui ne lui appartient pas.

Par ailleurs la doctrine de l'arrêt Tasca va au-delà de celle de l'arrêt Galli. A cet égard deux innovations sont notamment à signaler.

a) Dans l'arrêt Galli la Cour a uniquement examiné la compatibilité des réglementations nationales de prix avec les Règlements portant organisation de certains marchés agricoles.

Dans l'arrêt Tasca la Cour a fait un pas de plus en examinant la compatibilité des prix maximaux fixés unilatéralement par les Etats membres avec les dispositions de l'article 30 du Traité CEE. Elle a statué qu'il y avait incompatibilité, notamment lorsque les prix maximaux étaient fixés à un niveau très bas.

b) Dans le motif 13 de l'arrêt Tasca, la Cour a examiné ; pour la première fois, le cas où une réglementation nationale de prix est applicable indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés. Elle a statué qu'une telle réglementation ne constitue pas en elle-même une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. La réglementation peut cependant avoir un tel effet lorsqu'elle rend impossible ou plus difficile l'écoulement des produits importés par rapport à celui des produits nationaux. La Cour développera et approfondira ces principes dans sa jurisprudence ultérieure.

13. *L'arrêt du 26 février 1976, Société SADAM et autres contre Comité interministériel des prix, Ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat et autres, affaires jointes 88 à 90-75, Recueil 1976, p. 323.*

a) **Faits et procédure.** Le Tribunale amministrativo regionale del Lazio a saisi la Cour de justice de trois questions préjudicielles soulevées dans le cadre de litiges ayant pour objet trois recours tendant à l'annulation de certains arrêtés adoptés en 1974 par le « Comitato interministeriale dei prezzi » que les requérantes estiment incompatibles avec le droit communautaire.

Il s'agit des arrêtés n° 9/1974, 28/1974 et 39/1974, dont les deux premiers avaient fixé successivement des

prix maximaux à la consommation du sucre, de provenance tant indigène qu'étrangère, alors que le troisième avait indiqué les éléments dont se composaient les prix maximaux fixés par l'arrêté 28/1974. Ces éléments comprenaient, entre autres, le prix maximal franco usine, le prix maximal à destination franco entrepôt du grossiste et la « rémunération maximale à la distribution en gros et en détail ».

Les questions préjudicielles

Par ordonnances du 16 juin 1975, de teneur identique, le Tribunale amministrativo del Lazio a demandé à la Cour de statuer à la lumière des dispositions conjointes des articles 3, lettre d) ; 5 alinéa 2 ; 34 ; 35 ; 38, paragraphe 2 ; 39, lettres c) à e) et 40, paragraphe 3, du Traité.

« a) Sur la compétence exclusive ou non de la Communauté économique européenne à exercer un pouvoir normatif de réglementation des prix du sucre, et sur l'exercice qui a été fait de ce pouvoir dans le Règlement n° 1009/67/CEE et dans les dispositions d'application ultérieures » ;

« b) sur la légitimité des interventions unilatérales d'un Etat membre dans le secteur en question, intervention du type de la mesure en cause qui a, en substance, déterminé le prix maximal de vente à la consommation sur le seul territoire national, en fonction d'une politique de conjoncture et de l'article 103 du Traité » ;

« c) sur la compatibilité, avec le principe de la libre circulation des marchandises à l'intérieur du Marché commun, visé à l'article 30 du Traité et avec l'interdiction d'isoler les marchés nationaux, du régime des ventes du produit et du prix maximal imposé, limité au territoire national, et qui se trouve également déterminé dans ses composantes, régime faisant obstacle à la réalisation de ce Marché commun, et ayant été justifié exceptionnellement par la nécessité de protéger l'économie contre des pratiques spéculatives, et de garantir la consommation nécessaire en présence du bouleversement intervenu dans les conditions sur lesquelles repose la réglementation communautaire, établie tant en fonction du caractère déficitaire de la production communautaire que du redoublement du prix mondial du produit ».

b) **Les motifs de l'arrêt SADAM du 26 février 1976.** Avant de procéder à l'énoncé des motifs de fond, la Cour a décidé de joindre les trois affaires faisant l'objet du recours préjudiciel (affaires 88, 89 et 9075), en raison de leur connexité (Motif 2).

Les motifs de fond de l'arrêt sont les suivants.

Sur la première et la deuxième question

1° Les motifs 5 à 12 de l'arrêt SADAM reproduisent textuellement les motifs 5 à 11 de l'arrêt Tasca, du 26 février 1976, rendu le même jour (voir *supra* n° 12 b, 3° à 9°). Il paraît inutile de les reprendre ici.

Dans la suite de son raisonnement, la Cour formule les motifs ci-après.

2° Dans la mesure où un prix maximal, fixé unilatéralement par un Etat membre, serait incompatible avec les dispositions du droit agricole de la Communauté, l'Etat concerné ne saurait se fonder, pour justifier cette fixation, sur les dispositions de l'article 103 du Traité relatives à la politique de conjoncture, et cela d'autant moins que le Règlement n° 1009/67 comporte un cadre d'organisation conçu de manière à permettre à la Communauté et aux Etats membres de faire face à toutes sortes de perturbations (Motif 13).



3° Il convient de souligner à cet égard que la livraison, aux consommateurs, de produits agricoles à des prix raisonnables fait partie des objectifs visés à l'article 39, paragraphe 1 du Traité.

L'article 21, paragraphe 1, du Règlement n° 1009/67 habilite le Conseil à prendre toutes mesures appropriées dans le cas où le marché de la Communauté est perturbé ou menacé d'être perturbé du fait des importations ou des exportations.

Le deuxième paragraphe du même article indique de manière précise les modalités d'une action commune à laquelle participe, dans le cas susvisé, le Conseil, la Commission et les Etats membres (Motif 13).

Outre les pouvoirs réservés au Conseil ou à la Commission par le Règlement, la Commission est chargée, en vertu du Traité même, d'une mission générale de surveillance et d'initiative (Motif 13).

Dans ce contexte, il convient d'attirer encore l'attention sur la fonction de consultation permanente assurée, dans le cadre de la gestion du secteur de marché en cause, par le « comité de gestion » institué par l'article 39 du Règlement (Motif 13).

Outre les missions qui lui sont confiées spécifiquement, le comité de gestion peut, aux termes de l'article 41 du Règlement, examiner toute autre question évoquée par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande du représentant d'un Etat membre (Motif 13).

4° Il apparaît ainsi que le cadre d'organisation du Règlement n° 1009/67 réserve à tout Etat membre la possibilité de prendre, en liaison avec les institutions communautaires, les initiatives appropriées, dans les plus brefs délais, dans le cas où le jeu normal des mécanismes de prix institués par le Règlement ne permettrait pas de faire face à des tendances indésirables constatées sur l'évolution des prix sur son propre territoire (Motif 13).

Sur la troisième question

5° La troisième question tend en substance à savoir si des mesures nationales telles que celles dont s'agit sont compatibles avec l'interdiction, énoncée à l'article 30 du Traité, des mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative, lorsque lesdites mesures ont été justifiées « par la nécessité de protéger l'économie contre des pratiques spéculatives, et de garantir la consommation nécessaire en présence du bouleversement intervenu dans les conditions sur lesquelles repose la réglementation communautaire, établie tant en fonction du caractère déficitaire de la production communautaire que du redoublement du prix mondial du produit (Motif 14).

La suite de la motivation de l'arrêt SADAM (motifs 15 et 16) reprend textuellement le libellé des motifs 13 et 14 de l'arrêt Tasca du 26 février 1976.

c) Le dispositif de l'arrêt SADAM du 26 février 1976. Les motifs ci-dessus indiqués ont abouti au dispositif suivant :

« 1) La fixation unilatérale, par un Etat membre, de prix maximaux à la vente du sucre, quel que soit le stade commercial concerné, est incompatible avec le Règlement n° 1009/67 portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, dès lors qu'elle met en danger les objectifs ou le fonctionnement de cette organisation, en particulier de son régime des prix » ;

« 2) Un prix maximal, pour autant, en tout cas, qu'il s'applique à des produits importés, constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative, notamment lorsqu'il est fixé à un niveau tellement bas que — compte tenu de la situation générale des produits importés comparée à celle des produits nationaux — les opérateurs désirant importer le produit dont il s'agit dans l'Etat membre concerné ne pourraient le faire qu'à perte » ;

« 3) Dans la mesure où un prix maximal, fixé unilatéralement par un Etat membre, serait incompatible avec l'article 30 du Traité ou les dispositions du droit agricole de la Communauté, l'Etat membre concerné ne saurait se fonder, pour justifier cette fixation, ni sur l'article 103 du Traité, ni sur la nécessité de protéger l'économie contre des pratiques spéculatoires, ni encore sur un changement intervenu dans la situation économique du secteur du sucre ».

d) Observations sur l'arrêt SADAM du 26 février 1976. Les deux premiers alinéas du dispositif de l'arrêt SADAM sont rigoureusement identiques à ceux de l'arrêt Tasca, rendu le même jour, du 26 février 1976 (Voir *supra* n° 12, c).

Le troisième alinéa, par contre, est nouveau. La Cour y statue qu'un Etat membre ne saurait invoquer, pour justifier la fixation unilatérale de prix agricoles, ni l'article 103 du Traité CEE, ni la nécessité de protéger l'économie contre des pratiques spéculatives ou encore un changement intervenu dans la situation économique du secteur.

Dans le cadre du Règlement n° 1009/67, les Etats membres ne sont pas autorisés à prendre unilatéralement des mesures pour faire face à des tendances indésirables constatées dans l'évolution de prix sur leur territoire. Des mesures de cette nature ne peuvent être prises par les Etats qu'en liaison avec les institutions communautaires (Conseil, Commission, Comité de gestion, institué par ledit règlement) (voir motif 13 de l'arrêt).

Paris, le 16 février 1986

RÉFLEXIONS SUR LE DÉCLOISONNEMENT ENTRE LA BANQUE ET L'ASSURANCE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Christine LUNGHI

*Centre Universitaire de Recherche Européenne
et Internationale de Grenoble (*)*

Introduction

A l'heure où les pays européens s'interrogent sur la voie de la déréglementation, il n'est pas inutile de revenir aux raisons pour lesquelles les Etats-Unis, après un demi-siècle de réglementation de l'activité financière, se sont engagés dans un puissant mouvement de dérégulation.

C'est le krach financier de 1929 qui a donné naissance au vaste cadre réglementaire du système bancaire américain. Pendant les années 1950-60, le système financier américain a fonctionné sans accroc à l'intérieur de ce cadre : un système extrêmement compartimenté au niveau des fonctions comme des zones géographiques.

Alors pourquoi décloisonner ? La montée des pressions inflationnistes qui a marqué la fin des années 60, ébranla les bases du système. La situation continua de s'aggraver avec la hausse brutale du taux de l'inflation au cours des années 70.

Le coût du maintien des réserves non rémunérées devenait de plus en plus élevé puisque les taux d'intérêt du marché augmentaient au même rythme que l'inflation. Ceci favorisa d'une part les établissements non habilités à recevoir des dépôts non soumis au plafond des taux d'intérêt qui, de ce fait, devenaient plus concurrentiels et détournèrent à leur profit une partie de la clientèle des banques commerciales et des établissements d'épargne ; et d'autre part, les banques étrangères non soumises au contrôle de la Réserve Fédérale et bénéficiant d'apports de capitaux étrangers, ce qui leur permit de s'octroyer une part croissante du marché du crédit.

Tout au long des années 70, on a assisté à des tentatives ponctuelles de déréglementation visant à donner aux banques et aux établissements d'épargne une grande souplesse dans leurs efforts pour collecter plus d'épargne. Ceci allait de même pour les établissements de dépôt qui tentaient de contourner la législation restrictive pesant sur les taux d'intérêts en permettant la création et l'utilisation de nouveaux types d'instruments (1).

A côté de ces considérations de technique financière, les économistes américains justifient la déréglementation comme répondant à un besoin au niveau économique : ce n'est pas par hasard que l'on assiste à ce phénomène à une époque où dans le monde entier on constate une remise en cause du rôle de l'Etat dans l'économie ; la réglementation entraîne des coûts budgétaires et de mise en œuvre, une interruption des gains de productivité et l'accélération de l'inflation. Ceci a amené, déjà sous l'administration du Président Carter puis avec celle du Président Reagan, la promesse de l'intensification d'une réflexion en vue de la réalisation de zones franches, c'est-à-dire de zones où les opérations commerciales, bancaires et d'assurance, ne soient pas réglementées.

Ce phénomène de déréglementation est parfois présenté comme une mode anarchique venue des Etats-Unis. En réalité elle correspond à un besoin économique dans la mesure où du point de vue technique elle

(*) L'auteur remercie son collègue Michel Stubbe des conseils qu'il a bien voulu lui donner après lecture des versions précédentes de cet article.

(1) Dans l'Etat du Massachusetts, création des comptes N.O.W.



tend vers la rationalisation de la production financière et où du point de vue commercial elle vise au décloisonnement de sous-branches et de marchés financiers autrefois segmentés (1^{re} partie). Mais au-delà des causes de la déréglementation, il faudra envisager quelles en seront les conséquences sur le plan juridique (2^e partie).

I. — Les manifestations de la déréglementation dans la CEE

L'introduction de l'informatique dans les opérations bancaires et financières a incontestablement contribué à la banalisation des produits financiers qui a permis aux banques et aux assurances d'entrer en concurrence de manière plus vive. Ceci a contribué également à la création de supermarchés financiers aux Etats-Unis, expérience qui commence à être suivie en France notamment (2).

Ainsi on peut dégager deux symptômes à la déréglementation : des modes de distribution simple et une concurrence banque-assurance.

1. Des modes de distribution simple

Différents facteurs permettent aux services d'être distribués plus facilement et plus rapidement.

- L'informatique : elle est indissociable des phénomènes de banalisation et de déréglementation, puisqu'elle permet d'élargir la gamme des produits proposés et d'abaisser les coûts des opérations financières pour le banquier et l'assureur.

Les banques engagées dans une politique de meilleure efficacité sont à la recherche d'une amélioration qualitative et quantitative des services par l'utilisation de nouvelles technologies.

On voit se développer le phénomène de l'informatique de masse, de caisse automatique, de guichets. L'évolution des technologies, de la télématique offre aujourd'hui de nouveaux types de possibilités pour la distribution de services financiers en libre service.

Mais ceci ne va pas sans poser de problèmes ; la densité des réseaux de distribution, pour être proche des clients, a donné lieu à une saturation du marché en points de vente ; d'autre part, quel est le devenir du rapport banque-clients, assurance-clients ? N'y aura-t-il pas un service financier à deux vitesses, c'est-à-dire un service très spécialisé et donc personnalisé et un service banalisé ? Enfin quel est le devenir de la sécurité des in-

dividus dans une société où tout sera régi par carté magnétique ? Qui contrôlera les informations qui vont circuler par le biais du système informatique ?

- Une banalisation des produits :

Elle ne fait que suivre celle de l'ensemble de la distribution des produits de grandes consommations. Cette banalisation favorise le développement d'une distribution moins coûteuse et renforce les fonctions de distribution : elle facilite l'entrée de nouveaux venus qui créent un réseau de distribution sur mesure et permet un élargissement des gammes de produits fournis par les réseaux traditionnels.

On a vu une atténuation progressive se faire entre les banques de dépôts et les banques d'affaires. La législation sur les caisses d'épargne et la création d'épargne-logement puis de Codévi, font qu'il y a dans les faits, un abaissement progressif des frontières entre les banques et les assurances.

- L'attitude des consommateurs :

Les consommateurs ont changé ; ils sont plus avertis des problèmes financiers en général, ils sont conseillés par des organismes de consommateurs, ils ont plus besoin aujourd'hui de produits financiers mais ils sont moins fidèles à leurs établissements bancaires ou à leur compagnie d'assurance.

Le consommateur du XX^e siècle n'hésite pas à utiliser les services de plusieurs réseaux à la fois. Cette multi-appartenance est apparue avec le développement de l'informatique et des produits nouveaux à base financière.

2. Une concurrence accrue entre les banques et les assurances

La concurrence entre banque et assurance a toujours existé, mais elle s'est développée récemment ; il y a plusieurs raisons à cela : la banque s'intéresse à l'assurance parce que :

- la banque s'intéresse au marché des ménages. Le consommateur a un rôle important car la banque bénéficie de sa confiance, alors que l'assurance a une image moins favorable à ses yeux. C'est pourquoi le banquier veut concurrencer l'assurance sur son propre terrain en jouant sur la moins bonne image de marque de l'assurance vis-à-vis des consommateurs.

- Le service contribue à fidéliser le client.

- La banque désire donner à son client la gamme la plus large possible de services financiers.

- La banque, en se diversifiant, trouve d'autres centres de profit et peut étaler ses coûts sur plusieurs produits.

Cependant, la concurrence entre les domaines financiers de la banque et de l'assurance pose notamment le problème de la qualification professionnelle : le banquier ne peut pas s'improviser assureur ; les activités de l'assurance ne peuvent pas être exercées par les banques sans certaines conditions. En France, la loi bancaire du 24 janvier 1984, qui détermine quelles sont les activités non bancaires que la banque peut exercer, légalise une certaine forme de concurrence avec l'assurance. Ainsi les établissements de crédit peuvent se livrer, librement et sans limites à des activités connexes aux activités

(2) Aux Etats-Unis, on parle déjà de conglomérats financiers et de supermarchés financiers. En France, quelques exemples témoignent que l'on commence aussi à parler d'hypermarchés financiers. Il n'y a pas dans notre pays de grands magasins proposant une gamme complète de produits bancaires et de contrats d'assurance comme « Sears » aux Etats-Unis. Cependant, certains signes rappellent ce qui se passe aux Etats-Unis. En effet, Carrefour et Habitat ont tous deux proposé des contrats d'assurance à leurs clients. La grande distribution n'est pas la seule à s'intéresser à l'assurance, la vente par correspondance le fait depuis longtemps et les cartes de crédit investissent de plus en plus le secteur : ainsi, le Diner's Club complète sa gamme de contrats d'assurance en lançant un plan « Futur plus ». Les banques, quant à elles, multiplient les lancements de contrats qui ressemblent étrangement à des contrats d'assurance-vie proposés par les assureurs. L'un des plus beaux succès est celui de « Cardiff », produit de la compagnie bancaire.

bancaires, et, à des conditions limitées pour des activités extra-bancaires, conditions définies par le Comité de la Réglementation Bancaire.

Encore une fois, on constate que le droit a suivi les faits dans le souci de protéger les tiers et de sauvegarder la qualité du produit. Cette loi bancaire fait que l'on passe d'une concurrence de fait à une concurrence de droit.

II. — Les conséquences au plan juridique

Le décloisonnement inter-branches entre les banques et les compagnies d'assurance posent sur le plan juridique deux séries de problèmes. Le premier concerne la définition du cadre dans lequel doit s'opérer la déréglementation ; est-ce un cadre national ou un cadre plus vaste à la dimension européenne ou à la dimension mondiale ? Le second concerne la possibilité pour les opérateurs économiques d'estimer en justice.

1. L'ouvrage législatif

La déréglementation financière correspond à un décloisonnement qui essaie de répondre à un environnement économique actuel.

Si son discours est d'inspiration libérale et si les services financiers contournent les lois et les règlements, sur le plan juridique la déréglementation ne peut aller sans poser de problèmes. En effet déréglementer ne signifie pas tout décloisonner ou décloisonner n'importe quoi.

La nouvelle concurrence entre banque et assurance à laquelle nous assistons ne doit pas se faire de façon désordonnée, mais dans le respect d'une concurrence juste et loyale. Ceci pose le problème des limites de la concurrence et des possibilités de coopération qui sont mises en place ; de savoir dans quel cadre il convient d'évoluer : dans un cadre purement national ou au contraire dans un cadre plus vaste, le cadre communautaire.

Faut-il envisager un idéal de marché commun des produits financiers où la « banque » et « l'assurance » se feront concurrence sous le contrôle de la Commission et de la Cour de Justice ? Ou peut-on ou doit-on se contenter d'ambitions plus modestes par rapport à l'acte de foi en ce marché commun ? En effet on pourrait craindre que certaines données linguistiques, culturelles ou sociologiques rendent moins homogènes et moins substituables d'un Etat membre à l'autre des produits financiers que les marchandises, minant la raison d'être du marché commun. Le décloisonnement intra-branche et le décloisonnement géographique sont alors plus des substituts que des compléments, et le rôle des gouvernements nationaux sera alors plus prépondérant.

Cette concurrence entre les deux domaines financiers que sont la banque et l'assurance, ne va pas sans poser de problèmes. La concurrence entre secteurs financiers

peut être la meilleure ou la pire des choses : la meilleure car elle stimule l'imagination et le zèle des producteurs tout en protégeant l'intérêt des consommateurs ; la pire car elle pourrait transformer le principe de la libre entreprise en une espèce de loi de la jungle où tous les comportements sont permis et où le consommateur en fait finalement les frais (3).

Le banquier ne peut pas s'improviser inopinément assureur ; ce sont deux métiers différents qui s'apprennent ; les qualifications sont donc différents, ainsi que les conditions de concurrence. En effet, la concurrence ne peut être positive que si elle n'est pas faussée et si les conditions de son exercice sont légales.

Or, ici on se trouve en présence d'un problème qui se situe au plan national puisque dans chaque pays membre de la CEE il existe des distorsions à l'intérieur même de la profession. Par conséquent, il n'y a pas d'égalité de conditions entre les professionnels (distorsions de nature fiscale et réglementaire).

On peut se demander si les réglementations professionnelles bancaires et d'assurance sont compatibles et garantissent une saine concurrence en univers décloisonnés ?

On pourrait parler d'une déréglementation par harmonisation, permettant de mettre chaque ressortissant sur un pied d'égalité. De cette manière une telle harmonisation assurerait une protection des consommateurs similaire dans tous les Etats membres de la Communauté.

Mais à côté de cette égalisation des chances, il convient aussi que les citoyens puissent ester en justice contre les atteintes possibles des Etats et des firmes aux réglementations en vigueur.

2. Les recours juridictionnels (4)

Il existe des recours devant les juridictions nationales : devant le juge administratif et devant le juge civil. Il existe aussi des recours possibles devant la Cour de Justice des Communautés, qui a donné lieu à une abondante jurisprudence. Il existe enfin des recours possibles devant des organisations internationales, mais dont la portée est différente de celle d'un recours juridictionnel.

Ces recours existent, mais demeurent trop souvent symboliques, car il est difficile d'être juge et partie, car les délais de procédure sont trop longs et l'obstacle majeur est de nature psychologique.

Les opérateurs économiques et notamment les ressortissants français usent moins que d'autres de la faculté d'estimer en justice (il n'y a pratiquement pas de plaintes enregistrées à Bruxelles et à Luxembourg en provenance de la France).

(3) Voir intervention de J. Lallement le 8 décembre 1983 au DESS-Banques et financement, Paris-Nanterre.

(4) Voir C.J. Berr et L. Reboud, *Revue du Marché Commun*, n° 287, mai 1985 « Pour une politique économique des services ».



On peut donc imaginer sans risque de se tromper que ces opérateurs n'exerceront pas davantage les possibilités de recours qui leur sont offertes, à l'encontre des atteintes portées dans le cadre de la déréglementation.

Conclusion

Nous avons évoqué divers problèmes qui nous obligent à constater que l'évolution de l'articulation entre banque et assurance au plan juridique ne paraît pas être totalement maîtrisée par le législateur.

Bien sûr, le fait précède généralement le droit, et la réglementation doit s'adapter aux techniques de commercialisation et à l'évolution des services financiers ; mais quelle est alors la place de la loi, dans une

société arbitrée par l'Etat, où c'est lui en dernier ressort qui légifère.

Le Parlement européen a débattu récemment sur le problème de la déréglementation en Europe. Il ressort des débats que les parlementaires se montrent très prudents quant à la nécessité d'une déréglementation totale de certains secteurs de l'économie, mais qu'elle est nécessaire dans la réalisation d'un vaste marché financier à l'échelle communautaire.

Déjà aux Etats-Unis, on déplore les excès en la matière dus à trop de déréglementation. Il faut prendre exemple sur les Etats-Unis, afin d'éviter certaines erreurs, c'est-à-dire que le décloisonnement ne doit pas se faire au détriment de l'intérêt des consommateurs, en sauvegardant la qualité du produit et en garantissant la compétence de celui qui le vend. Pour cela un cadre législatif et des recours juridictionnels sont nécessaires qui doivent être respectés, au plan national et communautaire.

LES PÉRIODES TRANSITOIRES DES DIFFÉRENTS ÉLARGISSEMENTS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Francesc GRANELL

*Professeur d'organisation économique internationale
à l'Université de Barcelona*

I. — Une communauté ouverte

Il est connu que la Communauté Européenne est une organisation ouverte aux peuples de l'Europe qui partagent leur idéal et désirent s'associer à leur effort.

Les articles 98 du Traité CECA, 237 du Traité CEE et 205 du Traité CEEA sont très expressifs à cet égard.

L'article 98 du Traité CECA établit : « Tout Etat Européen peut demander à adhérer au présent Traité. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Haute Autorité, statue à l'unanimité et fixe, également à l'unanimité, les conditions de l'adhésion. Celle-ci prend effet du jour où l'instrument d'adhésion est reçu par le gouvernement dépositaire du Traité ».

L'article 237 du Traité CEE établit : « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité ». Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats Membres et l'Etat demandeur. Cette accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives ».

L'article 205 du Traité CEEA fixe que « Tout Etat Européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité ».

II. — Le premier élargissement de la Communauté

Suite à ces possibilités ouvertes, le 31 juillet 1961, le Premier Ministre de la Grande Bretagne H. MacMillan annonça la décision de son gouvernement de demander la participation de l'Angleterre à la CEE. La Commission Européenne considéra la demande du Royaume-Uni comme un tournant dans la politique européenne d'après-guerre mais ne reconnut pas plus que le gouvernement Britannique l'ampleur et la difficulté des négociations qui devaient s'ouvrir procédant à l'étude des problèmes qui se posaient en cas d'adhésion pour la Grande-Bretagne et ses divers associés d'une part, pour la Communauté d'autre part.

En fait, les traités ne prévoient rien sur la procédure qui doit être suivie pendant le déroulement des négociations relatives à l'adhésion et il y a eu des différences sur le rôle que la Commission et les Etats membres devaient avoir à cet égard.

En définitive, le Conseil a décidé lors de la session des 26 et 27 septembre 1961 que les négociations auraient lieu entre les ministres des Six Pays, en tant que représentants de leurs Gouvernements et non pas en leur qualité de membres du Conseil des Ministres

(*) Cette étude a été présentée au XXIII^e Congrès de l'Association Internationale des Jeunes Avocats, Lisbonne, 24-28 septembre 1985.



des Six et le gouvernement Britannique et que la Commission assisterait à la conférence comme conseiller des six et y disposerait du droit de parole.

Le fait que la Commission ne disposait pas de mandat de négociation n'a pas restreint l'activité qu'elle a déployée. Elle a eu la tâche d'expliquer aux délégations des pays candidats la portée de la législation communautaire et lors de négociations difficiles la Commission a été mandatée par le Conseil pour sonder les positions en vue de la recherche d'un accord.

Cela dit il est évident que le rôle de la Commission dans les négociations a été toujours plus grand que ne le laissait entrevoir la formule de la « fonction de Conseiller » prévue.

Le Conseil des Ministres a accepté, par exemple, une proposition de la Commission disant qu'« une demande d'adhésion d'un pays à la Communauté impliquerait l'acceptation sans réserve des règles et des objectifs du Traité de Rome et que... par conséquent, les négociations d'adhésion ne peuvent porter que sur les conditions d'admission et les adaptations du Traité que celle-ci entraîne ».

Dix-sept mois après la demande de la Grande-Bretagne et quinze après l'ouverture des négociations, le 14 janvier 1963, le général de Gaulle, au cours d'une conférence de presse qui eut lieu à Paris, déclara le veto unilatéral de la France à l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché Commun. La surprise fut générale.

Le bilan des négociations avec la Grande-Bretagne jusqu'au moment de leur rupture était inégal en ce qui concerne les différents volets de la négociation mais il convient de remarquer que les discussions techniques avaient permis à la Communauté de mieux mesurer l'ampleur des questions que soulevait l'entrée d'un pays dans la Communauté.

Les travaux associés au premier élargissement — suite à la deuxième demande d'adhésion de la Grande-Bretagne (10 mai 1967) et aux demandes d'adhésion danoise (11 mai 1967), irlandaise (11 mai 1967) et norvégienne (21 juillet 1967) — ont permis d'établir que l'adhésion de nouveaux membres dont les structures politiques et économiques et le niveau de développement sont très proches de ceux des Etats membres de la Communauté, pouvait à la fois renforcer celle-ci et lui fournir l'occasion de nouveaux progrès à condition que les nouveaux membres acceptent les dispositions des traités ainsi que les décisions intervenues ultérieurement.

D'une part (Avis du 29 septembre 1967), la Commission estimait que les nouveaux membres devaient accepter, en règle générale, sous réserve d'aménagements exceptionnels, les dispositions adoptées avant l'élargissement par les membres fondateurs et en particulier :

- les tarifs douaniers communautaires dans leur ensemble et l'application progressive de ces tarifs à tous les pays tiers ;
- les principes de base des politiques communes et leurs dispositions d'application ;
- les obligations contractuelles des Communautés à l'égard des pays tiers ;
- les mécanismes institutionnels des Communautés tels qu'ils résultent des traités, avec les seuls aménage-

ments rendus nécessaires par la représentation des nouveaux Etats membres.

D'autre part la Commission jugeait nécessaire que, dans un délai raisonnable, les Etats membres fussent en mesure de réaliser des progrès dans la voie de l'union politique, pour que les chances qu'offre à la Communauté son élargissement puissent être pleinement saisies.

A l'ouverture des négociations d'adhésion le 30 juin de 1970 le président en exercice du Conseil, M. Pierre Harmel, Ministre des Affaires étrangères de la Belgique, indiqua que la Communauté posait comme principe que les candidats acceptent les traités et leurs finalités politiques, les décisions de toute nature intervenues depuis leur entrée en vigueur et les options prises dans le domaine du développement ainsi que les accords conclus par la Communauté avec des pays tiers. La règle devait être la recherche de solutions aux problèmes d'adaptation par l'établissement de mesures transitoires et non par des modifications des règles existantes.

L'idée n'était pas totalement nouvelle puisque déjà l'article 8 du Traité CEE avait prévu une période de transition de douze ans pour l'établissement progressive du marché commun.

En accord avec le Traité « la période de transition est divisée en trois étapes, de quatre années chacune, dont la durée peut être modifiée et dont à chaque étape est assigné un ensemble d'actions qui doivent être engagées et poursuivies concurremment ».

Mais la nature de la période de transition établie au Traité de Rome et celle de la période intérimaire établie par l'Acte d'adhésion signé à Bruxelles le 22 janvier 1972, sont différentes.

Les dispositions du Traité CEE avaient un caractère expérimental et en réalité, la période a pu être raccourcie et beaucoup de clauses dictées par la prudence lors des négociations des traités de Rome n'ont finalement pas été nécessaires.

La période intérimaire établie en 1972 devrait permettre aux Etats membres fondateurs de s'adapter au fonctionnement d'une Communauté élargie et aux nouveaux Etats membres de s'adapter à une Communauté déjà instituée et qui s'était développée. Il fut décidé que l'adaptation des nouveaux pays adhérents à l'acquis communautaire — dans ce premier élargissement — s'effectuerait pendant une période de transition unique pour la plupart des secteurs et soumise à des calendriers fixes et relativement courts.

La suppression progressive et régulière des droits de douane entre les nouveaux membres et la Communauté s'effectuera en cinq étapes de 20 % chacune, dont la première a été fixée au 1^{er} avril 1973 et la dernière au 1^{er} juillet 1977. Pour le rapprochement de leurs tarifs vers le T.D.C. cette opération se déroula en quatre étapes (40 % le 1^{er} janvier 1974, 20 % le 1^{er} janvier 1975 et 1976 et 20 % le 1^{er} juillet 1977).

Les nouveaux Etats membres ont appliqué dès le 1^{er} février 1973 la PAC avec une période transitoire de cinq ans — se terminant le 31 décembre 1977 — pour le rapprochement de leurs prix agricoles au niveau communautaire et application au cours de la période de transition d'un système de montants compensatoires pour les échanges intracommunautaires.

Seuls certains problèmes particuliers ont reçu un traitement différent dans les nouveaux membres. La TVA a été introduite par le Royaume Uni le 1^{er} avril 1973. Les dispositions communautaires relatives aux ressources propres du Budget de la Communauté ont été appliquées à partir du 1^{er} janvier 1973 bien que ce soit seulement à partir du 1^{er} janvier 1978 que les contributions des nouveaux Etats membres devaient être intégralement dues ; on notera toutefois que cette question a provoqué, comme on le sait, une « renégociation » britannique étant donné le déficit de la Grande-Bretagne vis-à-vis du système budgétaire communautaire.

III. — L'élargissement de la Communauté vers le sud

Au moment où la Grèce, le Portugal et l'Espagne ont demandé à devenir membres de la Communauté Européenne, la Communauté connaissait des difficultés accentuées par la crise économique survenue alors qu'elle recherchait sa nouvelle assise à la suite de son premier élargissement.

Les demandes de la Grèce (12 juin 1975), du Portugal (28 mars 1977) et de l'Espagne (28 juillet 1977) avaient, d'ailleurs, une caractéristique tout à fait différente parce que le développement économique de ces trois Etats était inférieur à celui de la Communauté à Neuf, augmentant au surplus le poids relatif des régions et des secteurs en difficulté dans la Communauté et leurs structures agricoles, industrielles et sociales étant, dans une large mesure, hétérogènes à celles des Etats membres.

Vu l'ampleur des problèmes d'adaptation, la période de transition ne pouvait manifestement pas être d'une durée inférieure à celle retenue lors du premier élargissement en raison de la plus grande ampleur des adaptations à envisager.

Son terme — disait la Commission — doit être fixé et ne peut être trop éloigné, sous peine de perdre l'incitation à la réforme et que soit compromise la cohésion de la Communauté. En outre, la durée effectivement nécessaire dépendra chaque fois, non seulement de la situation de départ du nouveau membre concerné, mais aussi de l'évolution de la situation économique européenne et internationale pendant la période de son intégration. Selon les cas, dix ans pourraient alors constituer le maximum et cinq ans le minimum pour réaliser la transition.

La Communauté maintenait pour le 2^e élargissement l'idée de la reprise intégrale de l'acquis communautaire selon les déclarations du Président du Conseil des Ministres à l'ouverture des négociations avec la Grèce (27 juillet 1976), le Portugal (17 octobre 1977) et l'Espagne (5 février 1979).

« Aussi ne serez-vous pas surpris — disait le Président du Conseil de Ministres des Communautés européennes, M. J.F. Poncet, pour le cas de l'Espagne — si nous entendons mener ces négociations en posant le principe que votre pays accepte les Traités et leurs fina-

lités politiques ainsi que les décisions de toute nature intervenues depuis l'entrée en vigueur des Traités et les options prises dans le domaine du développement des Communautés... Du principe de la reprise intégrale de l'acquis communautaire, principe qui est déterminant pour la Communauté, découle que, dans le cadre des négociations, la solution des problèmes d'adaptation qui pourraient se poser des deux côtés doit être recherchée par l'établissement de mesures transitoires et non par des modifications des règles communautaires.

« Ces mesures de transition, ayant pour objet de permettre les adaptations qui s'avèreraient nécessaires par suite de l'élargissement, doivent être déterminées de manière à assurer un équilibre d'ensemble des avantages réciproques ; elles doivent, en règle générale, comporter des calendriers précis ; leur durée peut, si cela est souhaitable, être variable selon les matières. Par ailleurs la Communauté estime qu'il convient de prévoir des mécanismes de sauvegarde sur une base de réciprocité et en conformité avec les procédures communautaires. »

Cette théorie générale de l'élargissement vers le Sud a été développée dans « Les Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement » (Doc. du 20 avril 1978) et le Document sur la Période de transition et ses conséquences institutionnelles a guidé les négociations jusqu'aux signatures des actes d'adhésion avec la Grèce (Athènes, 28 mai 1979) et le Portugal et l'Espagne (Lisbonne et Madrid, 12 juin 1985).

Dans le cas du deuxième (la Grèce) et troisième élargissement (le Portugal et l'Espagne) la Communauté a mené des Conférences de négociation distinctes avec chacun des Etats candidats tandis que les négociations du premier élargissement se sont déroulées au sein d'une Conférence unique entre la Communauté et les quatre pays candidats à l'adhésion.

Par ce fait les dispositions transitoires au premier élargissement venaient dans une série unique d'instruments juridiques conjoints alors que les mesures transitoires référées respectivement à l'Espagne et au Portugal sont à deux sections distinctes de l'Acte d'adhésion conjoint et comportent des arrangements parfois différents.

Les principaux éléments des dispositions transitoires aux trois nouveaux Etats membres sont les suivants :

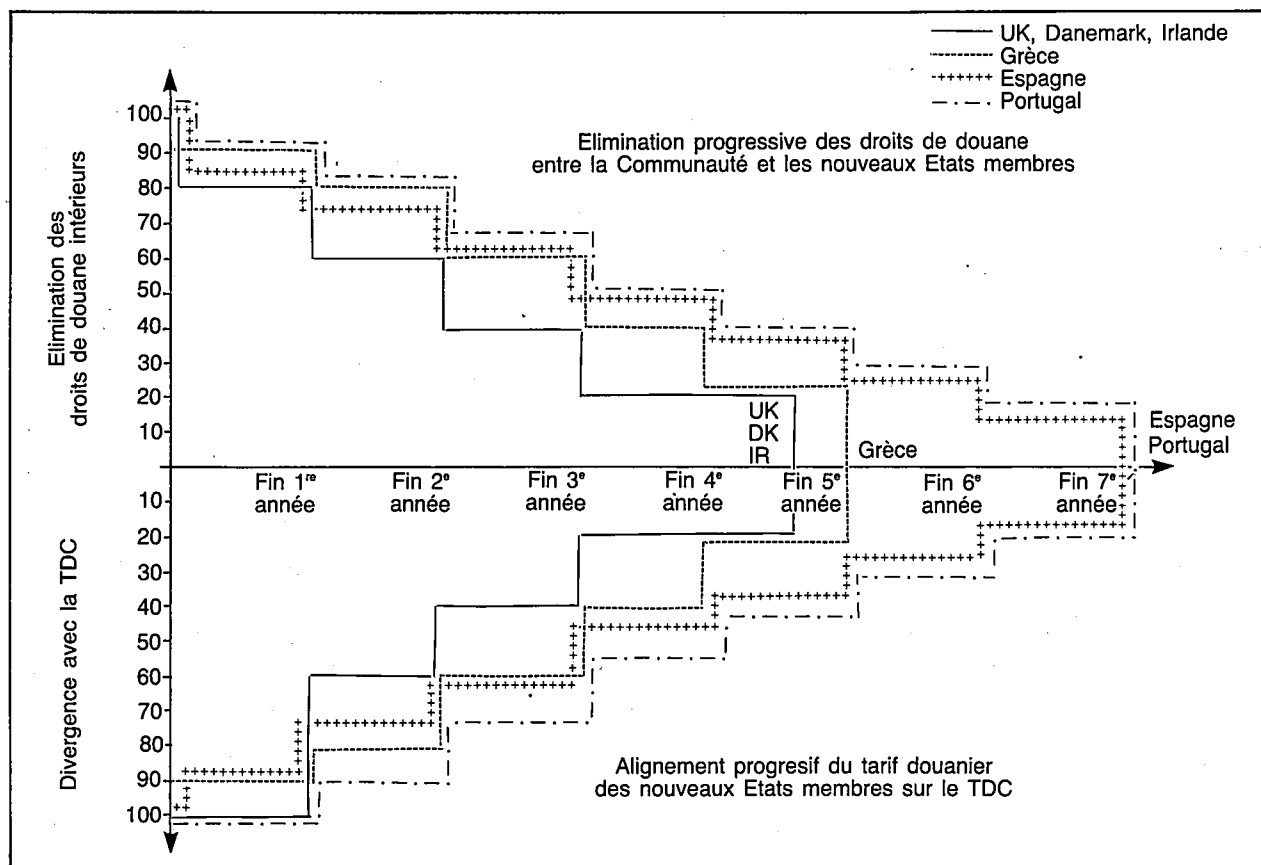
dans le cas de la Grèce une période de cinq ans a été convenue pour l'élimination progressive des droits de douane résiduels sur les importations en Grèce des produits originaires de la Communauté et pour l'alignement progressif du tarif douanier grec sur le TDC. Dans le cas de l'Espagne et du Portugal cette période est de sept ans.

L'élimination des droits de douane et l'alignement sur le TDC sont plus rapides dans le cas de l'Espagne que dans celui du Portugal (voir graphique comparatif page 98).

Les restrictions quantitatives entre l'Espagne et la Communauté seront supprimées lors de l'adhésion sauf pour certains produits sensibles qui pourront être soumis à des contingents à titre transitoire. Ces contingents seront progressivement relevés au cours d'une période transitoire jusqu'à leur suppression le 31 décembre 1989, soit une période d'une année plus courte que celle établie dans le cas de la Grèce. Le Portugal a le droit de conserver pendant deux ans les res-



Dispositions transitoires concernant l'union douanière pour les produits industriels aux différents actes d'adhésion aux Communautés européennes.



trictions quantitatives sur les véhicules automobiles et trois ans sur la ferraille.

Dès le 1^{er} mars 1986 l'Espagne et le Portugal doivent appliquer le Système des Préférences Généralisées de la Communauté mais une période transitoire de sept ans a été prévue pour certains produits industriels et jusqu'à 1995 pour certains produits agricoles. Dans le cas de la Grèce, l'application se faisait dès l'adhésion et la transition portait sur cinq années.

Les deux pays ibériques doivent appliquer l'arrangement multifibres, de même que les accords bilatéraux conclus par la Communauté dans le cadre de cet arrangement de la même façon que la Grèce.

La libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté à Douze sera réalisée à l'issue d'une période transitoire de sept ans — analogue à celle prévue pour la Grèce — mais de dix ans pour le Luxembourg.

Dans le domaine de l'agriculture une période transitoire de cinq années avait été convenue dans le cas de la Grèce (sept ans pour les tomates fraîches et en conserve). Dans le cas de l'Espagne et du Portugal la période retenue est respectivement de sept et dix pour certains produits (fruits et légumes et huiles végétales, dont les quatre ou cinq premières années seront de stand-still et après vérification de la convergence, les années filiales seront de transition classique avec l'éli-

mination progressive des droits de douane résiduels et l'alignement sur le TDC d'une part, et l'alignement des prix espagnols sur ceux de la Communauté d'autre part. Au cours de la période transitoire, les écarts entre les prix des produits espagnols et portugais et ceux des produits communautaires seront compensés par un système de montants compensatoires adhésion, comme dans les précédents élargissements.

Des mécanismes compensatoires particuliers ont été aussi prévus pour certains produits continentaux, fruits et légumes et vin à leur importation en Espagne.

Les aides communautaires à la production seront progressivement étendues aux producteurs espagnols et portugais au cours de la période transitoire et afin d'éviter des variations brutales des coûts de production ou des prix, les aides nationales seront progressivement supprimées au cours de la période transitoire.

Du point de vue budgétaire la Communauté connaît des problèmes depuis l'entrée de la Grande-Bretagne et pour cette raison des mécanismes spéciaux similaires à ceux prévus à l'adhésion de la Grèce ont été prévus au Traité d'adhésion et l'Espagne et du Portugal.

L'Espagne et le Portugal appliqueront pleinement, dès leur adhésion, le système communautaire des ressources propres. Toutefois, en vue d'éviter que les pays adhérents ne deviennent des contributeurs nets au budget communautaire dans les premières années de la période transitoire et afin de tenir les engagements pris

par la Communauté dans le secteur agricole des négociations, il a été convenu d'établir un mécanisme spécial au cours de la période transitoire de sept ans (cinq pour la Grèce). Pendant la période d'application de ce mécanisme transitoire, la part du produit de la TVA perçue au titre des ressources propres sera intégralement versée par les pays adhérents dès leur adhésion mais la Communauté remboursera à l'Espagne et au Portugal une partie des sommes versées au cours des six premières années après l'adhésion, savoir 87 % la 1^{re} année, 70 % la 2^e, 55 % la 3^e, 40 % la 4^e, 25 % la 5^e et 5 % la 6^e. Dans le cas de la Grèce l'échelle régressive avait porté sur cinq années avec restitution — respectivement — de 70 %, 50 %, 30 %, 20 % et 10 %.

IV. — La renégociation des conditions d'adhésion et des périodes de transition

La philosophie étant le respect total de l'acquis communautaire et des conditions et périodes transitoires établies dans les Traités d'adhésion, le déroulement des faits subséquents aux différents élargissements de la Communauté montrent combien il est difficile parfois d'arriver à ce respect.

Le premier problème lié au premier élargissement fut la décision prise par le peuple norvégien de ne pas adhérer à la Communauté, lors du référendum du 24 et 25 de septembre de 1972, quand 53 % de l'électorat votèrent « non ».

Pour ce motif et étant donné que les Actes d'Adhésion du 22 janvier 1972 avaient prévu l'entrée de quatre nouveaux membres il fallut une modification. C'est ainsi que le 1^{er} janvier 1973 le Conseil élargi pour inclure les représentants du Danemark, de l'Irlande et du Royaume Uni, adopta une décision modifiant l'acte d'adhésion à la suite de la décision prise par la Norvège de ne pas adhérer à la Communauté.

Il est connu que la première adhésion a provoqué des changements dans le fonctionnement des institutions communautaires qu'il n'est pas nécessaire de rappeler ici. Le Parlement Européen a gagné en dynamisme avec l'entrée des Anglais, étant donné la longue tradition parlementaire britannique.

Mais le problème le plus aigu qui s'est présenté n'est pas arrivé en relation au respect des périodes de transition établies mais en ce qui concernait les dispositions de l'article 131 de l'acte d'adhésion, relatives à la limitation de l'accroissement de l'effort financier des nouveaux Etats membres.

Avec l'interprétation de l'article donné par le Conseil Européen du 6 décembre 1977, et les décisions du Conseil du 30 mai 1980, on a décidé de réduire la contribution nette du Royaume Uni par un mécanisme financier qui prévoit des remboursements au cours de l'année suivant celle des exercices concernés et des mesures supplémentaires comportant des subventions à des programmes spéciaux portant essentiellement sur des

infrastructures socio-économiques, telles que : approvisionnement en énergie, transport et communications, sites industriels...

Des mesures temporaires en faveur du Royaume Uni ont été mises en œuvre et, à la fin, le Conseil Européen de Fontainebleau de 1984 a défini une philosophie très importante : tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction. La base de la correction est l'écart entre la quote-part des paiements TVA et la quote-part dans les dépenses.

Le premier élargissement a obligé de renégocier avec des pays tiers certaines mesures intérimaires prévues aux Traités d'Adhésion — le cas de la Nouvelle-Zélande, par exemple — et a forcé la Commission — en tant que gardienne des Traités et de l'acquis communautaire — à présenter un certain nombre de recours devant la Cour de Justice des Communautés concernant le salaire des femmes, les questions de concurrence, la libre circulation de personnes, la politique commune de la pêche et autre mais il s'agit ici de questions d'interprétation et pas de renégociation.

L'expérience grecque montre des problèmes d'une nature différente.

Le parti politique qui a gagné les élections du 18 octobre 1981 avait fait campagne contre l'entrée de la Grèce à la Communauté.

Dans cette perspective le gouvernement grec a adressé au Conseil des Ministres, le 19 mars 1982, un Memorandum estimant que les particularités de l'économie grecque ne peuvent être prises en compte que dans le cadre de mesures et actions nouvelles ou par dérogations aux normes du droit communautaire, comme, par exemple, la nécessité de déroger à certaines normes de concurrence, de ne pas appliquer à l'industrie sidérurgique des restrictions de production ou de protéger les nouvelles industries grecques ainsi que d'accorder des aides à l'exportation aux petites et moyennes entreprises.

Le Memorandum grec disait que « ces règles spéciales » n'impliquent pas une mise en question de l'acquis communautaire mais supposent une meilleure exploitation des possibilités qu'il offre pour faire face aux problèmes spécifiques de la Grèce.

La Commission Européenne a répondu au memorandum grec en adressant deux communications au Conseil de Ministres les 14 juin 1982 et 29 mars 1983 où la Commission constatait que « à la suite de l'adhésion, des difficultés sont apparues dans certains marchés ». On constate aujourd'hui de réelles difficultés d'écoulement des produits grecs tant sur le marché intérieur du fait de la concurrence accrue des produits importés que sur le marché extérieur.

Après avoir reconnu que « le principe de l'unicité du droit communautaire n'implique pas son uniformité, la Commission a autorisé le gouvernement grec à prendre des mesures de sauvegarde additionnelles, à prolonger la période transitoire concernant le monopole du pétrole et à reporter la date d'entrée en vigueur du système TVA tout en se montrant assez sévère en ce qui concerne l'application de certaines règles de concurrence et de libre circulation des marchandises et a engagé diverses procédures pour manquement contre la Grèce.



L'occasion pour obliger le Gouvernement grec à accomplir ses engagements communautaires a été liée à la négociation d'un prêt communautaire en faveur de la Grèce, décidé au dernier trimestre 1985. A cet égard et en plus des conditions de lutte contre les déséquilibres économiques existants, la Communauté oblige la Grèce à mieux respecter l'acquis communautaire parfois oublié jusqu'à présent par le Gouvernement de M. Papandreou.

Il faut voir, maintenant, quels seront les problèmes qui se présenteront de l'application des Actes d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, étant donné que beaucoup des dispositions transitoires établies sont assez dures pour les deux pays adhérents en raison des graves conflits d'intérêts entre les Etats membres de la Communauté qui se sont manifestés et qui ont profondément marqué certains volets de la négociation.

V. — Vers l'union économique

Mais la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont besoin d'être aidés en raison de leur degré moindre de développement reconnu par les Avis de la Commission sur la Grèce (29 janvier 1976), le Portugal (19 mai 1978) et l'Espagne (29 novembre 1978), et les périodes de transition ne sont pas suffisantes pour assurer le développement des pays concernés.

En fait, ces pays ne désirent pas être, seulement, dans une Communauté diluée et qui aura perdu sa force créatrice pour solutionner en commun les problèmes à résoudre, mais dans une Communauté Européenne progressant sur la voie de l'union économique et monétaire et la formulation des politiques positives pouvant jouer un rôle actif pour faciliter le développement des trois pays de la Méditerranée devenus membres de la Communauté dans une étape où ils ressentent les répercussions de la crise économique internationale avec une intensité plus grande que les Neuf.

Bien qu'une clause de sauvegarde à caractère général et réciproque ait été incluse dans les traités d'adhésion pour rassurer les nouveaux Etats membres contre des situations inacceptables pouvant apparaître, l'expérience britannique concernant la renégociation exigée le 1^{er} avril 1974 montre qu'il ne suffit pas de prévoir des périodes de transition et que ce sont les mécanismes communautaires qui doivent parfois être aménagés et adaptés aux exigences d'une Europe Communautaire plus intégrée.

La position du Parlement Européen lors de la discussion du Budget 1986 pour accorder plus de ressources aux Fonds Communautaires capables de corriger un bilan négatif pour l'Espagne et le Portugal dans leurs rapports budgétaires avec la CEE dans la première année comme pays membres, montre combien la plupart des forces politiques européennes sont favorables à une aide aux pays méditerranéens pour mieux les intégrer à l'Europe Communautaire et pour éviter les problèmes qui se sont présentés lors du premier élargissement.

BIBLIOGRAPHIE

ACTES relatifs à l'adhésion aux Communautés européennes du Royaume du Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, au J.O.C.E., L 73 du 27 mars 1972.

ACTES relatifs à l'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes, J.O.C.E., L 291 du 19 novembre 1979.

ACTES relatifs à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés européennes, J.O.C.E., L 302 du 15 novembre 1985.

EL AGRAA A.M. (Ed.). — *Britain within the European Community : The way forward* ; London, Macmillan, 1983. Commission des Communautés Européennes :

- *Rapports Généraux sur l'activité des Communautés Européennes* (1973...).
- *Rapports Généraux sur l'activité des Communautés Européennes* 1958/1973.
- Suppléments au *Bulletin des Communautés Européennes* en particulier les num. 1/78, 2/78 et 3/78 avec les « Réflexions d'ensemble sur l'élargissement de la Communauté ».
- L'Union Douanière, num. 6/1983 de *Documentation européenne*.

DENTON G. et al. — *The Economics of Renegotiation*, London, The Federal Trust for Education and Research, 1975.

GRANELL Francesc. — Les circonstances économiques du Second élargissement de la Communauté Européenne, *Revue du Marché commun*, juin 1979.

GRANELL F. — Spain and the Third Elargement of the EEC, *Spain-US*, July 1985.

Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles : *La Commission des Communautés Européennes et l'élargissement de l'Europe*, Bruxelles, U.L.B., 1974.

NOEL E. — *Contribution britannique au Financement de la Communauté*, Cours mimeo 24 janvier 1984.

WESTENDORP C. — Las ampliaciones de las Comunidades Europeas como experiencia, *Documentation administrative*, janvier-mars 1980.

YATANAGAS X. — Legal Problems of Greece's Accession of the EEC, *Journal of common market studies*, June 1982.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Cour des Comptes

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 27 janvier 1986, la décision portant nomination de deux membres supplémentaires de la *Cour des Comptes* jusqu'au 17 octobre 1987 inclus, à savoir :

M. Carlos Manuel Botelhoiro Moreno
M. Josep Subirats Pinana.

Comité consultatif de la CECA

Lors de sa session du 4 février 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Hubert Dubedout, Président de l'Association Technique pour les Importations de Charbon, comme membre du *Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier* en remplacement de M. A. Audiat, membre décédé, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 17 février 1987.

Comité du Fonds social européen

Lors de sa session des 17/18 février 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement britannique, MM. L.W. Lewis et R. Grantham, comme membres titulaires du *Comité du Fonds social européen* en remplacement de MM. J.S. Lambert et W.H. Keys pour la durée restant à courir du mandat de ceux-ci, soit jusqu'au 11 décembre 1987, ainsi que Mme P. Turner, comme membre suppléant du *Comité du Fonds social européen* en remplacement de M. F.A. Baker pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 11 décembre 1987.

Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants

★ Lors de sa session du 4 février 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, Mme M.L. Cesari-Walch, Division Emploi - Fédération nationale du Bâtiment, comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants* en remplacement de Mme M.J. Baffoy, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 27 novembre 1987.

★ Lors de sa session des 17/18 février 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement néerlandais, M. M. Hulsegge, comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants* en remplacement de M. F. Prins pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 27 novembre 1987.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

Lors de sa session du 4 février 1986, le Conseil a nommé, sur proposition de la Commission, M. Jean-Claude Roqueplo, Contrôleur Général des Armées, Détaché de l'Aérospatiale, comme membre titulaire du Conseil d'administration de la *Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail*, en remplacement de M. C. Thomas, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 17 février 1988.

Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Lors de sa session du 4 février 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, Mlle Rita Mc Ardle, Assistant Principal Officer, Department of Labour, comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la libre circula-*



tion des travailleurs, en remplacement de M. R. Sheehan, membre suppléant démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 6 octobre 1987.

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

Lors de sa session des 17/18 février 1986, le Conseil a nommé, sur proposition de la Commission, M. Jean Lafosse-Marin comme membre du Conseil d'Administration du *Centre européen pour le développement de la formation professionnelle* en remplacement de Mlle M.-J. Montalescot pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

Comité consultatif pour la formation professionnelle

Lors de sa session du 4 février 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, M. Hans Erik Jorgensen, Undervisningsinspektør, Undervisningsministeriet, comme membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation professionnelle*, en remplacement de Mme G. Erskov, membre titulaire démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celle-ci, soit jusqu'au 14 juillet 1987.

Comité consultatif pour la formation des praticiens de l'art dentaire

Lors de sa session des 17/18 février 1986, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement français, M. Jean-Luc Frizol comme membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation des praticiens de l'art dentaire* en remplacement du Docteur Pierre Labrousse pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 10 octobre 1986.

BHOUTAN

Le 23 janvier 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Tobgye Sonam Dorji, désigné par le Gouvernement du Royaume du *Bhoutan*, comme Chef de la Mission que ce pays va ouvrir auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique.

KOWEIT

Le 30 janvier 1986, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Abdulmohsen Nadir A. El-Jeean, désigné par le Gouvernement de l'Etat du *Koweït*, comme Chef de la Mission que ce pays va ouvrir auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique.

II. — Activités communautaires

UN PROGRAMME D'ECHANGES POUR 80.000 JEUNES EUROPEENS : « YES POUR L'EUROPE » (1987-1989)

La Commission Européenne a adopté (février 1986) sa proposition de programme « Yes pour l'Europe » (Youth Exchange Scheme for Europe) qui vise à stimuler et à améliorer les échanges de jeunes dans la Communauté Européenne.

Comme l'a indiqué M. Manuel Marin, Vice-Président de la Commission Européenne, responsable des Affaires Sociales, de l'Emploi, de l'Education et de la Formation professionnelle,

ce programme, d'une durée initiale de trois ans, est doté d'un budget de 30 MECU et il devrait permettre à 80 000 jeunes de 16 à 25 ans d'effectuer un séjour d'au moins une semaine dans un autre Etat membre, préparé de telle façon qu'ils puissent s'immerger dans les réalités économiques, sociales et culturelles du pays visité.

Le programme s'appuie sur l'expérience acquise au fil des différentes actions menées dans ce domaine par la Communauté. Ainsi, dans le cadre du troisième programme d'échange de jeunes travailleurs, adopté par le Conseil en décembre 1984, quelque 1 400 jeunes ont séjourné dans un autre pays en 1985 et sont entrés en contact avec des jeunes Européens d'autres Etats membres. Depuis 1984, la Commission a également accordé des bourses à des étudiants pour leur permettre de participer à des programmes d'étude à l'étranger financés par la Communauté sur des crédits votés par le Parlement européen. Cette opération a touché 2 000 jeunes en 1985.

Actuellement trois pays, la France, la République Fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni, ont un rôle prépondérant dans les échéances de jeunes au sein de la Communauté, grâce à leurs efforts politiques et financiers dans ce domaine. Le programme « Yes pour l'Europe » veut généraliser ces échanges à tous les Etats membres, à la fois pour stimuler l'épanouissement personnel des jeunes et pour leur faire prendre conscience de la dimension européenne de la société où ils vivent, ainsi que pour réaliser des échanges impliquant des jeunes appartenant à des milieux qui n'ont guère de facilités dans ce domaine.

Les opérations d'échange, qui mobiliseront 80 % du budget prévu, seront gérées par les Etats membres, auxquels seront attribués des objectifs proportionnels à leur population de jeunes et qui seront tenus de respecter certaines normes. En particulier, les programmes choisis devront sensibiliser les jeunes à la dimension européenne ; ils devront assurer un certain équilibre entre les jeunes issus de différents milieux économiques, sociaux et culturels ; ils devront aussi concerner des régions de la Communauté Européenne entre lesquelles les échanges de jeunes sont moins développés. La Commission veillera à la bonne exécution de ce programme.

En outre, afin de garantir la qualité de ces échanges, un certain nombre de mesures complémentaires — mobilisant le 20 % restant du budget — sont également prévues : soutien à des activités d'information et de promotion menées par les agences nationales ; aides à la mise en place d'organisation non gouvernementales organisant des échanges de jeunes ; aides à la formation d'animateurs socio-éducatifs ; financement d'échanges d'expériences.

Les Chefs d'Etat et de gouvernement, lors de l'adoption du rapport sur l'Europe des Citoyens établi par le Comité Adonino, ont reconnu que les échanges de jeunes au sein de la Communauté Européenne jouent un rôle déterminant pour promouvoir et renforcer l'identité européenne et l'image de la Communauté auprès des jeunes, et pour permettre une union sans cesse plus étroite des peuples européens. Telles sont les finalités de « YES pour l'Europe ». Pour la Commission il est important que ce nouveau programme d'échanges de jeunes soit rapidement adopté par le Conseil afin qu'il puisse devenir opérationnel dès 1987.

ACTION COMMUNAUTAIRE DANS LE DOMAINE DU TOURISME

La Communication que la Commission vient d'adopter (janvier 1986) fait suite à la Résolution du Conseil du 10 avril 1984 concernant le tourisme qui invite la Commission à lui faire des propositions en la matière fondées sur des consultations avec les Etats membres. Cette Communication explicite les objectifs et les domaines de l'action communautaire en faveur du tourisme et présente un premier train de propositions concrètes, auxquelles d'autres feront suite.

Les raisons d'une action communautaire dans le secteur du tourisme relèvent de la portée économique du secteur même, de son rôle au niveau de la création d'emplois, de sa vocation comme moyen d'élection pour une meilleure connaissance et compréhension entre nos citoyens et enfin de l'intérêt pour la Communauté de maintenir sa position compétitive sur les marchés internationaux.

Les propositions que la Commission présente au Conseil, à l'initiative de M. Ripa di Meana, visent les objectifs suivants :

1. faciliter le tourisme dans la Communauté ;
2. mieux étaler le tourisme dans le temps et dans l'espace ;
3. mieux orienter les interventions des instruments financiers communautaires en faveur du tourisme ;
4. mieux informer et protéger les touristes ;
5. améliorer le contexte de travail des professions touristiques ;
6. mieux connaître la problématique du secteur et organiser la consultation et la coopération.

L'importance du secteur

Dans tous les pays de la Communauté le tourisme a connu une expansion rapide et ininterrompue depuis les années 1970. Ceci apparaît clairement si on considère que dans la Communauté à Douze les dépenses et les recettes concernant le tourisme international ont augmenté plus de 6 fois dans les dernières 14 années.

Bien que des statistiques fiables et comparables fassent défaut, il suffira de rappeler que les recettes provenant du tourisme sont estimées à plus de 4 % du produit intérieur brut de la Communauté à Dix et que les dépenses se chiffrent à plus de 7 % de la consommation finale privée, pour apprécier l'importance économique du secteur. Si tous les effets multiplicateurs du revenu engendré par le tourisme pouvaient être pris en considération, les recettes qui en résulteraient seraient d'ailleurs bien plus élevées. Avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal — deux pays à vocation touristique majeure — l'importance économique du secteur n'est que plus évidente.

Au niveau de la création d'emplois, le tourisme peut avoir un impact majeur. Il s'agit en effet d'un secteur intensif en main-d'œuvre et dont l'expansion continue peut représenter un élément précieux de rééquilibrage contre le chômage sévissant dans d'autres secteurs ainsi que dans les régions défavorisées. A l'heure actuelle déjà on peut estimer que \pm 5 000 000 de personnes sont directement employées dans ce secteur dans la Communauté à Douze. Cet effectif pourrait d'ailleurs être deux ou trois fois plus important si l'on considère les emplois indirects.

1. **Faciliter le tourisme** signifie surtout éliminer les obstacles qui s'opposent encore à une libre et satisfaisante circulation des citoyens de nos pays. Ceci concerne principalement les contrôles de police aux frontières internes de la Communauté (1) et les contrôles fiscaux, dont la Commission préconise la suppression totale pour 1992. Toute une série de mesures pratiques de facilitation est aussi prévue en tant qu'encouragement

(1) Pour simplifier le franchissement des frontières, la Commission a présenté en janvier 1985, une proposition de directive actuellement encore en discussion au Conseil, visant la généralisation du disque vert aux postes frontières routiers. Ceci permet aux automobilistes d'indiquer, sans devoir s'arrêter, leur respect des dispositions régissant la circulation des personnes et des biens. La directive prévoit en outre le fusionnement progressif des postes frontières terrestres ainsi que des contrôles qui y sont effectués et l'aménagement des aires de contrôle aux ports maritimes et aux aéroports permettant une séparation des opérations policières et douanières concernant les citoyens des Etats membres de la Communauté, par rapport à celles exercées sur les ressortissants des pays tiers.

positif au tourisme. Il s'agit, entre autres, de la simplification des procédures administratives pour l'octroi des prestations de sécurité sociale ou de l'information des usagers en la matière ; de l'introduction d'une carte de santé rédigée en plusieurs langues et contenant les informations utiles pour les soins urgents de touristes appartenant aux catégories à risques (diabétiques, cardiaques, allergiques, etc.) ou devant bénéficier de soins réguliers (dialyse, ...); ou encore de l'harmonisation concernant l'octroi des visas et des permis de séjour pour l'entrée sur le territoire de différents Etats membres des ressortissants des pays tiers, tout en ne compromettant en rien les nécessaires mesures de sécurité face au terrorisme.

2. **Un étalement plus rationnel des vacances et des congés du secteur industriel** est primordial et prioritaire pour un développement harmonieux du tourisme dans la Communauté. Pour commencer la Commission, par la proposition de *Résolution du Conseil concernant une meilleure répartition saisonnière et géographique du tourisme*, invite les Etats membres à interrompre l'incitation au développement des zones présentant un haut risque de saturation et à promouvoir des formules touristiques alternatives, aptes à diversifier la demande et la saisonnalité.

Le développement de trois formes particulières de tourisme — social, rural et culturel — peut aussi jouer un rôle significatif en ce contexte et la Commission entend les encourager par différents moyens : guides d'information sur les infrastructures et les hébergements disponibles ; soutien approprié des différents fonds communautaires ; orientation/formation des opérateurs et animateurs.

3. La Commission, en collaboration avec les Etats membres, œuvrera pour **mieux orienter l'utilisation des instruments financiers existants** (FEDER, Fonds Social, Feoga, PIM, NIC) en faveur du tourisme. A cet effet, une brochure expressément conçue servira à mieux informer les opérateurs économiques, publiques et privés, sur les possibilités et les modalités d'intervention de ces instruments dans le secteur.

4. Pour que la Communauté représente une aire touristique privilégiée, il faut que le voyageur soit **mieux informé** sur tous les problèmes pratiques concernant son séjour et ses droits et qu'il soit aussi **mieux protégé** contre les risques d'exploitation et de dommages auxquels sa condition même l'expose.

Les premières propositions en la matière concernent :

— l'élaboration d'un *guide pratique du voyageur* (vademecum) contenant un maximum d'informations utiles au voyage et au séjour, ainsi que sur les droits du touriste en toutes circonstances. Cette brochure se composera d'un tronc commun sur certains détails pratiques tels que par exemple : franchises voyageurs, contrôles sur les transferts de devises, formulaire E 111 sur l'assurance maladie-accident, passeport européen, utilisation de l'ECU, qualité de et nécessité pour la protection de l'environnement, etc. Egalement le vademecum contiendra une information détaillée sur les droits du tourisme en tant que voyageur en train, en avion ou en bateau et sur les obligations qu'ont envers lui les agences de voyage, les hôteliers, restaurateurs, gestionnaires de camping-caravaning et, en général, tous les opérateurs et les professionnels du tourisme. Cette brochure sera complétée par des informations utiles concernant chacun des Etats membres (par ex. principales fêtes, festivals, heures d'ouverture des musées, magasins, banques, ...);

— une *recommandation sur la standardisation des informations concernant les hôtels* qui est présentée au Conseil en même temps que la Communication de la Commission.

Une *Recommandation sur la sécurité des hôtels existants contre les risques d'incendie* a déjà été présentée par la Commission.

Toujours dans ce cadre la Commission proposera dans les plus brefs délais un projet de *directives sur l'harmonisation des*



législations concernant les voyages à forfait qui vise la protection du touriste en tant que « consommateur ». En effet, selon les informations dont la Commission dispose, le pourcentage des personnes mécontentes se situerait, selon les pays, entre 25 et 35 % des personnes ayant utilisé cette formule pour leurs vacances à l'étranger en 1982-1983. Par rapport à cette situation, le nombre de personnes qui portent plainte devant les tribunaux apparaît assez limité (1 à 5 %, selon les pays membres). Ceci faute d'une procédure hors tribunaux efficace et peu onéreuse propre à examiner les griefs des voyageurs à forfait dans la plupart des législations nationales en la matière.

5. Pour améliorer le contexte de travail des professions touristiques, il faut d'abord œuvrer pour une plus satisfaisante répartition géographique et saisonnière du tourisme, car le problème majeur pour les effectifs, comme pour les installations, est celui de l'alternance de courtes périodes de haute concentration suivies de longues périodes creuses de sous emploi. Pour le reste, l'essentiel des problèmes concernant les professions touristiques est surtout celui de la nécessité d'une formation professionnelle adéquate, et en particulier de l'apprentissage des langues, d'une meilleure connaissance et définition des différentes professions ainsi que de leur préparation pour la rencontre avec les nouvelles technologies. La Commission ne négligera aucun effort pour contribuer à améliorer d'une façon pratique et concrète la formation professionnelle des travailleurs touristiques dont dépend le développement même du secteur.

La Commission présentera enfin, dans les plus brefs délais, des propositions relatives aux problèmes spécifiques à certaines catégories de professions, par exemple les guides touristiques, qui rencontrent des difficultés lors de certaines prestations de services transfrontaliers, du fait que dans certains Etats membres leur profession est réglementée alors que dans d'autres elle ne l'est pas.

6. Il importe de disposer d'un cadre de références fiables, indispensable pour établir tout diagnostic sérieux sur la situation du secteur du tourisme et de son développement. Or, les statistiques existantes présentent des lacunes innombrables et des différences de définition à un point tel que les comparaisons entre les Etats membres sont impossibles. La Commission ne négligera aucun effort pour faire des progrès en la matière et présentera, le moment venu, une proposition de *directive concernant l'harmonisation des statistiques du tourisme*, dans la Communauté. Toute une série d'enquêtes est également prévue pour compléter le cadre des connaissances, dont une *enquête réalisée par l'Eurobaromètre sur les préférences des Européens en matière de vacances*.

Afin d'établir un cadre de consultation et de coordination entre les Etats membres, la Commission, et les organismes spécialisés du secteur, la Commission propose une procédure souple par une *décision du Conseil* en la matière.

1986 : ANNEE EUROPEENNE DE LA SECURITE ROUTIERE (1)

Une campagne lancée pour réduire le nombre des victimes des accidents de la route dans la Communauté.

Chaque année, plus de 50 000 hommes, femmes et enfants sont tués lors d'accidents de la route de la Communauté, ce qui représente la population d'une ville de moyenne importance. Le nombre total des personnes tuées et blessées est d'environ 1 600 000. On a calculé que le coût économique des accidents équivaut à environ 2 % du PNB si l'on tient compte des dépenses médicales, des frais d'assurance et autres coûts. Afin de réduire cette terrible et coûteuse hécatombe, les ministres des transports de la Communauté européenne ont déclaré 1986 Année européenne de la sécurité routière.

Les Etats membres et la Commission vont prendre diverses initiatives dans le cadre de l'Année européenne de la sécurité routière. Des campagnes vont être lancées dans les Etats membres pour souligner l'importance de cinq aspects de la sécurité routière :

- boisson et conduite ;
- limitation de vitesse ;
- utilisation des ceintures de sécurité ;
- renforcement de la sécurité pour les cyclistes et motocyclistes ;
- protection des enfants.

Des expositions, conférences et séminaires sur la sécurité routière, de même que des concours à l'intention des conducteurs et des enfants seront organisés, principalement au niveau national, mais souvent avec un contenu international et sous les auspices de l'Année européenne. Des ingénieurs et chercheurs de différents Etats membres auront la possibilité de discuter des moyens d'améliorer la conception des routes et des véhicules pour réduire le plus possible les accidents et leurs conséquences pour les personnes.

La Commission européenne contribuera à coordonner ces manifestations et à encourager d'autres activités ; elle fera également des propositions précises pendant l'Année afin de rendre les véhicules plus sûrs pour leurs passagers et pour les autres usagers de la route.

Le programme de la Commission pour améliorer la sécurité routière porte notamment sur les points suivants :

Amélioration du système de freinage des véhicules commerciaux

La Commission vient d'adopter des normes plus strictes pour les systèmes de freinage des véhicules commerciaux, y compris la pose de systèmes anti-blocage destinés à réduire le risque de dérapage des camions. A partir d'octobre 1988, les Etats membres pourront refuser d'homologuer les nouveaux types de véhicules qui ne répondraient pas à ces normes. Cette directive adapte la législation communautaire en vigueur et ne nécessitera pas de nouvelles décisions du Conseil.

Contrôle technique des voitures particulières

Certains Etats membres n'ont pas de système de contrôle régulier des voitures particulières. La Commission proposera prochainement une directive communautaire qui devrait étendre ces contrôles à toute la Communauté.

Projections dues aux camions

L'eau projetée par les roues des véhicules commerciaux peut faire courir un risque grave aux usagers de la route par temps de pluie. Des mesures seront proposées pour faire en sorte que tous les nouveaux camions mis en circulation sur les routes de la Communauté soient pourvus de bavettes.

Pare-chocs latéraux sur les camions

Les blessures causées par des accidents peuvent être considérablement aggravées lorsque les voitures ou les véhicules deux roues passent sous les poids lourds. Ces derniers sont déjà pourvus de pare-chocs arrières, mais il faudrait prévoir aussi la fixation de pare-chocs latéraux sur les véhicules longs. La Commission fera donc des propositions concernant les pare-chocs latéraux.

Marchandises dangereuses

La Commission proposera des normes plus strictes pour le transport des marchandises dangereuses telles que les produits chimiques, notamment une bonne formation des chauffeurs de camions transportant ces marchandises.

(1) Information à la presse du 21 janvier 1986 de la Commission.

Limitations de vitesse

Les excès de vitesse sont la cause de certains des accidents les plus graves. La Commission présente des propositions visant à limiter la vitesse sur les routes de la Communauté.

Permis de conduire

La Commission a l'intention de proposer l'harmonisation des conditions d'obtention et de renouvellement des permis de conduire, pour faire en sorte que les nouveaux conducteurs soient des conducteurs sûrs.

Outre les propositions qu'elle fera dans ces domaines particuliers, la Commission a l'intention de promouvoir la recherche sur différents aspects de la sécurité routière. Une étude a déjà été commandée sur la *sécurité des autocars et des autobus*, et d'autres travaux sont prévus sur l'application des données biomécaniques, notamment l'amélioration du *mannequin expérimental* afin de mieux tester les nouvelles normes. La création d'une *banque de données communautaire sur la sécurité routière* sera étudiée et la Commission envisage d'ouvrir une enquête sur la possibilité d'améliorer les *normes des tracés routiers* (par exemple, la disposition des croisements) sur la base de critères de sécurité.

La Commission envisage également de récompenser les meilleures annonces faites à la télévision pour la sécurité routière et la meilleure campagne de sensibilisation organisées dans la Communauté sur ce thème.

Les différents Etats membres lanceront l'Année européenne de la sécurité routière à des dates différentes et de différentes manières, les campagnes nationales étant organisées, en principe, par le ministère responsable des transports et/ou des travaux publics. Le même logo sera utilisé dans toute la Communauté et une affiche a été préparée. La Commission a arrêté un calendrier provisoire des principales manifestations prévues pour 1986, calendrier qui sera mis à jour à intervalles réguliers.

PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE RECHERCHE BRITE (1)

Le programme communautaire de recherche pour les technologies industrielles BRITE (Basic Research in Industrial Technologies for Europe) vient de démarrer effectivement.

Durant le mois de janvier 1986, les contrats se rapportant aux sept premiers des 95 projets sélectionnés ont été envoyés à la signature des partenaires impliqués et les travaux de recherche correspondants seront d'ici peu de temps tous en cours (1).

La première tranche de 95 projets retenus parmi les 559 projets reçus à la suite d'un appel de propositions représente un total d'environ 120 millions d'Ecus dont la moitié est contribuable par la Communauté. Ces projets impliquent 432 organismes de tous les Etats membres soit, en moyenne, un peu plus de quatre organismes par projet.

L'ensemble de ces organismes comprend 60 % de firmes industrielles (dont 24 % de petites et moyennes entreprises), 21 % d'instituts de recherche et 19 % d'universités.

Le programme comprend presque tous les secteurs industriels, c'est-à-dire automobile, aéronautique, chimie, textile, construction métallique, etc.

Le programme BRITE a été adopté par la Communauté Européenne le 12 mars 1985, avec un financement communautaire de 125 millions d'Ecus pour la période 1985-1988, s'ajoutera un montant au moins identique de la part des industriels.

L'objectif de ce programme est de stimuler le développement en Europe d'une base solide en technologies avancées sur laquelle les industries traditionnelles de la Communauté puissent s'appuyer. Plus précisément, le but poursuivi est de susciter dans le domaine des technologies industrielles de collaboration transfrontalière entre entreprises, universités et centres de recherche, en facilitant leur association sur certains projets particulièrement prometteurs.

Le niveau de recherche pris en considération par le programme BRITE est celui de la recherche dite « précompétitive », niveau intermédiaire entre celui de la recherche fondamentale et celui des travaux de développement précédant immédiatement la commercialisation.

Sept projets représentatifs

Par le type de recherches concernées, le nombre et la diversité des partenaires, les sept premiers projets sont assez représentatifs des travaux appelés à prendre place dans le cadre du programme BRITE :

Par exemple deux firmes anglaises et deux allemandes sont associées pour développer des composés polyamides pouvant résister à de hautes températures (250-350) : ces composés, qui possèdent notamment des applications en aéronautique, ne sont pas encore produits en Europe et doivent actuellement être importés des Etats-Unis. Cinq laboratoires (un français, un anglais, un belge, deux allemands) se sont regroupés pour l'étude de produits flexibles à usage industriel ou agricole basés sur les fibres et les matériaux synthétiques (textiles pour le filtrage industriel, agrotexile, etc.). Dans le domaine de l'industrie du vêtement, trois partenaires anglais et un allemand vont travailler ensemble à la mise au point d'un système d'automatisation complète des opérations d'assemblage et de couture, opérations dont 60 % pourraient être effectuées sur un mode bi-dimensionnel, c'est-à-dire à plat, pour minimiser les coûts.

Comme le suggèrent ces trois exemples, le secteur spécifiquement visé par le programme BRITE est celui des industries manufacturières. L'essor spectaculaire des technologies de l'information ou des biotechnologies masque parfois un peu l'importance des efforts de Recherche et Développement dans presque tous les principaux secteurs industriels (automobile, aéronautique, chimie, textile, construction métallique, etc.). Ces efforts y sont pourtant indispensables, puisqu'ils constituent le seul moyen de mettre au point de nouveaux produits et de nouveaux procédés. Souvent l'innovation consiste dans l'adaptation de certains développements récemment apparus dans d'autres domaines aux besoins particuliers de ces industries. Dans tous les cas, toute une gamme de technologies nouvelles crée des possibilités de transformation profonde de ces secteurs.

Un large éventail de thèmes de recherche

D'ici quelques semaines les contrats se rapportant au reste des projets de la première tranche du programme BRITE seront également envoyés à la signature. Ces projets couvrent un large éventail de domaines. Ainsi, par exemple, un projet regroupant des laboratoires universitaires et industriels de cinq pays différents vise à mettre au point des méthodes de fiabilité pour la conception et l'exploitation des structures marines et « off-shore ». Quatre partenaires français, deux anglais et un italien sont associés pour l'étude des frictions dans les moteurs à combustion interne. Un projet anglo-franco-grec a pour objet le développement de méthodes d'imagerie pour le fruit et les vibrations dans les turbines à gaz.

Quatre laboratoires de trois pays membres cherchent à réaliser un procédé pour le traitement de surface des composants céramiques utilisant un laser CO₂ pour améliorer leur résistance mécanique. Neuf partenaires différents (dont plusieurs

(1) Information à la presse du 4 février 1986 de la Commission.



constructeurs automobiles et aéronautiques) sont réunis dans un projet de laser pour la soudure des tôles en métal. Deux laboratoires universitaires (anglais et français) et une société (anglaise) voudraient mettre au point de nouveaux polymères biocompatibles basés sur l'imitation des membranes des cellules. Un projet franco-italien associant 3 firmes industrielles et un organisme de recherche a pour objet le développement d'un système automatique pour la fabrication, la pré-correction des défauts et l'adaptation des pièces de vêtement. Cinq organismes de trois pays différents (Pays-Bas, Allemagne, Irlande) travaillent à la mise au point d'un dispositif d'aide informatique à la conception des vêtements, etc.

BRITE intervient au moment opportun

Le niveau technologique élevé et les nombreuses possibilités d'applications industrielles de ces travaux de recherche évoqués à titre d'exemples sont assez représentatifs de la qualité générale des propositions retenues. Cette qualité constitue le signe de l'intérêt suscité par l'initiative de la Communauté Européenne. Elle semble indiquer que le programme BRITE est intervenu au moment opportun et qu'il possède toutes les chances de s'acquitter avec succès de la triple tâche qui lui a été impartie :

- stimuler l'industrie européenne à se doter de la base technologique nécessaire à la restauration de sa compétitivité ;
- catalyser la recherche technologique en créant les conditions d'un rapprochement entre chercheurs de l'industrie et chercheurs universitaires ;
- encourager la coopération entre les entreprises et les instituts de recherche par delà les frontières des pays de la Communauté.

*
**

Background

Le programme BRITE a été lancé par la Communauté Européenne au début de 1985. La démarche qui a présidé à son lancement s'inspire de celle suivie pour le programme communautaire dans les technologies de l'information : ESPRIT. Une enquête préalable auprès de l'industrie a permis d'effectuer un inventaire de thèmes prioritaires en matière de technologies nouvelles dans les secteurs traditionnels.

Ces thèmes se regroupent en neuf domaines technologiques majeurs : les problèmes de fiabilité, d'usure et de détérioration des matériaux et des systèmes ; la technologie du laser et la métallurgie de poudres ; les techniques d'assemblage ; les nouvelles méthodes d'essai, y compris les essais non-destructifs et les essais assistés par ordinateur ; la conception assistée par ordinateur/production assistée par ordinateur (CAO/PAO) ; les polymères, matériaux composites et autres matériaux nouveaux ; la science et la technologie des membranes ; la catalyse et la technologie des fines particules ; les technologies nouvelles adaptées à la production de produits fabriqués à partir de matière souple : à cause de la valeur exemplaire des problèmes auxquels il se trouve actuellement confronté, le secteur choisi pour bénéficier essentiellement de cette initiative est celui de l'industrie de l'habillement (techniques de découpage, de manipulation, d'assemblage, etc.).

Dans un premier temps, le programme BRITE est prévu pour une durée de quatre ans. La participation financière de la Communauté à chaque projet est de 50 % maximum du total des coûts en personnel, équipements, matériaux, services informatiques, etc. Le reste est payé par les industries participant au projet. La règle prévoit pour chaque projet au moins deux partenaires dans deux pays différents, l'un des deux au moins étant une firme industrielle. En réalité, les projets réunissent en moyenne quatre partenaires dans trois ou quatre pays et dans

la majorité d'entre eux deux firmes industrielles au moins sont impliquées.

Les conditions d'accès à l'information et l'exploitation des résultats sont basées sur le principe que les droits industriels résultant des travaux de recherche appartiennent en premier lieu au contractant qui a réalisé ces travaux. Il est entendu qu'un accès privilégié aux informations et aux brevets directement obtenus grâce aux contrats avec la Communauté est accordé, par ordre de priorité décroissante, aux autres contractants du projet, aux autres participants au programme BRITE travaillant dans le même domaine, et à d'autres entreprises établies dans la Communauté.

LA MARQUE COMMUNAUTAIRE

Mise en œuvre d'une des priorités du « Livre blanc » sur le Marché Intérieur

La Commission a approuvé (janvier 1986) une proposition de règlement sur les modalités d'application du règlement sur la marque communautaire. Le but de ce règlement d'exécution est de faciliter les formalités de demande d'enregistrement et d'assurer la rapidité de la procédure.

Marque communautaire

Dans le livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur, la Commission a donné priorité à la création d'une marque communautaire. La Commission a soumis au Conseil sa proposition de règlement sur la marque communautaire en 1980 ; une proposition modifiée du règlement a été transmise en juillet 1984.

Ce règlement instaure un système permettant d'établir la validité d'une marque dans tout le territoire de la Communauté. Une telle législation relative à la propriété intellectuelle a de répercussions directes et bénéfiques pour le commerce intracommunautaire et pour l'activité des entreprises ; elle contribue donc à l'expansion économique, tout en présentant un intérêt particulier pour les consommateurs. Au total, elle constitue un instrument important d'intégration économique.

Procédure d'application

L'article 125 de la proposition de règlement sur la marque communautaire en prévoit les modalités d'application, et notamment les formalités pour la demande d'une marque communautaire, le calcul et la fixation des délais à respecter devant l'Office communautaire des marques, les publications à effectuer dans le Bulletin des marques communautaires et les modalités des procédures d'opposition, de recours, de déchéance et d'invalidation.

Les dispositions nécessaires à l'exécution du règlement se réfèrent essentiellement à :

- l'application de l'Arrangement de Nice concernant la classification internationale des produits et des services,
- l'utilisation des dispositifs modernes de télécommunication pour assurer une rapidité optimale de la procédure,
- la simplification du régime des taxes et la suppression de la taxe de publication,
- l'exécution de la demande par procuration générale aux mandataires,
- le système de publication des éléments d'enregistrement,
- l'inscription au registre des marques communautaires dans la langue de la procédure.

III. — Relations extérieures

AIDE ALIMENTAIRE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 27 janvier 1986, le règlement d'application pour 1986 du règlement (CEE) n° 3331/82 relatif à la politique et à la gestion de l'aide alimentaire.

Les quantités de produits destinées à être mises pour 1986 à la disposition des pays en voie de développement et de certains organismes au titre de l'aide alimentaire sont les suivantes :

- En céréales :
 - a) une première tranche de 927 700 tonnes ;
 - b) une deuxième tranche pouvant aller jusqu'à 232 300 tonnes ;
- En lait en poudre : un maximum de 94 100 tonnes ;
- En butter-oil : un maximum de 27 300 tonnes ;
- En sucre : un maximum de 3 900 tonnes ;
- En huiles végétales (hulles de graines et huile d'olive) : un maximum de 8 600 tonnes ;
- En autres produits : des quantités correspondant au maximum à 121 824 tonnes d'équivalent céréales ;
- Une aide alimentaire en produits mentionnés ci-dessus destinée à faire face à des pénuries alimentaires exceptionnelles, correspondant au maximum à 386 700 tonnes d'équivalent céréales.

RELATIONS AVEC LES ETATS-UNIS : ACIER

Le Conseil suite aux restrictions unilatérales imposées par les Etats-Unis à partir du 1^{er} janvier 1986 à l'égard des produits semi-finis en acier en provenance de la Communauté, et dans l'attente d'une solution négociée satisfaisante, a décidé, lors de sa session du 17 janvier 1986, de mettre en œuvre des mesures de rétorsion.

Ces mesures, qui portent sur la période du 15 février 1986 au 15 novembre 1989, consistent en l'établissement de contingents annuels pour certains engrais : 512 000 t., suifs bovins : 107 000 t, papiers et cartons : 10 000 t.

CEE JAPON : NOUVELLES PROPOSITIONS POUR RÉÉQUILIBRER LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET LE JAPON

Conformément à la demande qui lui en avait été faite par les Ministres des Affaires Etrangères lors de leur session des 18 et 19 juin 1985, la Commission vient de transmettre (février 1986) au Conseil de nouvelles propositions concernant les relations futures entre la Communauté et le Japon.

« L'objectif de la Communauté, estime Mr Willy de Clercq, Commissaire en charge des Relations Extérieures et de la Politique Commerciale, doit être de continuer à encourager le Japon dans ses efforts pour s'intégrer plus complètement dans le système multilatéral des échanges et des paiements et de développer sa coopération avec ce pays dans tous les domaines utiles en vue de parvenir à un ensemble de relations plus équilibrées. »

Se fondant sur une étude réaliste d'une situation bilatérale caractérisée par un déficit commercial croissant de la Communauté à l'égard du Japon, se prononçant à la veille du sommet de Tokyo et du lancement prochain d'un nouveau Round de négociations commerciales multilatérales, la Commission propose un ensemble de mesures équilibrées. Elles prennent en compte à la fois la nature profonde de l'excédent du Japon, l'engagement politique d'y remédier pris par les autorités japo-

naïses, ainsi que l'indispensable préservation des intérêts de la Communauté et de ses Etats membres.

Dans ce contexte, la Commission propose :

- d'intensifier le dialogue et la coopération avec le Japon ;
- de maintenir la pression pour une plus grande ouverture du marché japonais, en vue d'un rééquilibrage des relations économiques entre les deux partenaires ;
- de développer les efforts de la Communauté en vue d'une meilleure présence au Japon.

Le constat : une évolution peu favorable des données économiques

Selon l'OCDE, l'excédent global de la balance courante du Japon qui était de 35 milliards en 1984, sera de 45 milliards en 1985, 58 milliards en 1986 et dépasserait 62 milliards en 1987. Les excédents commerciaux devraient s'accroître parallèlement.

Le yen quant à lui s'est apprécié du fait des décisions du Groupe des Cinq, mais il l'a fait davantage par rapport au dollar (25 %) que par rapport à l'ECU (7 %).

Quant aux mesures prises par le Gouvernement japonais, leur impact réel est incertain. Les mesures de stimulation de la demande interne ne devraient avoir qu'un effet limité sur les importations. Le Programme d'Action triennal, s'il est positif, ne devrait pas produire d'effets à court terme.

Enfin, le déficit structurel des échanges de la Communauté avec le Japon ne cesse de croître en ECU : 14 milliards d'ECU en 1983, 16,5 en 84, environ 18,9 milliards en 85 soit 0,32 % du PIB de la Communauté.

La volonté politique des autorités japonaises

Une évolution sensible s'est fait sentir dans l'attitude des autorités japonaises face aux problèmes que posent à leurs principaux partenaires industrialisés le surplus commercial de leur pays. La nécessité de changements de structure a été reconnue au plus haut niveau par le premier Ministre Nakasone lui-même. Un groupe d'études « sur l'ajustement de la structure économique pour la coopération internationale » soumettra en mars prochain des recommandations sur les changements structurels nécessaires pour réduire le déséquilibre.

Ce que la Commission propose :

Ses propositions sont basées sur l'idée que le maintien d'un système mondial de libre-échange demande que les relations de la Communauté avec le Japon soient améliorées dans les domaines où cela s'avère possible.

Elles s'articulent autour de trois axes :

— l'intensification du dialogue et de la coopération.

Dans le triangle constitué par les relations Etats-Unis, Communauté, Japon, deux côtés (CEE/Etats-Unis, Etats-Unis/Japon) sont très développés, le troisième, CEE/Japon est resté trop faible jusqu'à présent.

Au delà de la confirmation du cadre de contacts existant (une conférence ministérielle annuelle, des consultations à haut niveau, des rencontres techniques), la Commission propose de créer « un groupe de surveillance » composé de représentants personnels du Président de la Commission et du Premier Ministre du Japon chargés de suivre l'évolution des relations et de faire les recommandations appropriées.

La fusion thermo-nucléaire, la bio-technologie, les matériaux nouveaux, l'échange de jeunes chercheurs sont les points centraux de la coopération que la Commission souhaite voir se développer avec le Japon dans le domaine de la science et de la technologie. Coopération industrielle également, par l'encouragement actif d'échanges accrus d'investissements et de technologies industrielles. Une coordination plus étroite des politiques économiques ainsi qu'une coopération dans le domaine monétaire devrait être également recherchée.



— *Maintien de la pression pour l'ouverture du marché japonais, en vue d'un rééquilibrage des relations économiques entre les deux partenaires.*

L'orientation fondamentale de la Communauté doit rester de parvenir à l'équilibre commercial avec le Japon par l'accroissement des importations japonaises.

Pour cela, la Commission suivra de près la mise en œuvre du Programme d'Action triennal. Elle propose l'ouverture de pourparlers sur des produits particuliers pour obtenir l'abolition rapide des obstacles qui empêchent leur entrée sur le marché japonais.

Elle maintient sa demande que le Gouvernement japonais se fixe son propre objectif d'importation chiffré.

Elle en appelle à celui-ci pour que dans le cadre de sa politique monétaire et économique, des mesures vigoureuses soient prises pour stimuler la demande intérieure.

Dans le cadre du nouveau Rond du GATT, la Commission propose qu'aucune concession ne soit accordée au Japon tant qu'il n'aura pas augmenté sa propension à importer. Dans cette optique, la Commission étudiera, au cours des prochains mois, l'opportunité de réactiver la procédure XXIII : 2 du GATT sur les avantages annulés ou compromis ainsi que le degré de soutien que cette action est susceptible de recueillir auprès des Parties Contractantes. Cette action pourrait s'insérer dans le cadre du Nouveau Round du GATT.

Elle insistera également pour que les banques et institutions financières européennes aient un accès au marché japonais identique à ce que les banques japonaises obtiennent dans la Communauté. Cela devrait faciliter le développement des investissements européens au Japon, ce qui est l'une des conditions essentielles d'une meilleure interpénétration des économies de la Communauté et du Japon.

Enfin, elle s'attachera à ce que les investissements japonais en Europe soient davantage orientés vers des activités manufacturières à haute valeur ajoutée.

— *La Communauté doit poursuivre ses efforts de promotion commerciale vers le marché japonais.*

La Commission fera, dans le cadre du budget 1987, des propositions pour le renforcement des activités communautaires pour la promotion des exportations et des investissements européens et demandera à être dotée des moyens suffisants en personnel pour pouvoir les mettre en œuvre.

PROTECTION DES RESSOURCES NATURELLES - LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION EN AFRIQUE

Le problème

La dégradation des ressources naturelles a pris une ampleur considérable en Afrique ; elle se manifeste de façon spectaculaire dans les zones arides et semi-arides au Sahel, mais aussi dans les régions très peuplées et/ou montagneuses, par exemple au Rwanda, au Burundi, sur les hauts plateaux de Guinée, du Kenya, en Ethiopie, sur les terres communales du Zimbabwe, les montagnes de Kabylie, etc. Cette dégradation s'y marque par la baisse de la fertilité naturelle des sols, leur érosion, leur latérisation, l'appauvrissement puis la disparition du couvert végétal, etc. La désertification au sens strict du terme en constitue la phase extrême. La perte des terres par la dégradation jusqu'aux conditions désertiques continue à une vitesse de 6 millions d'hectares par an ou, en d'autres termes 60 000 km² ou à peu près deux fois la superficie de la Belgique.

La nécessité d'un plan d'action et l'approche d'ensemble communautaire

Conscient de ce problème, le Conseil européen de Milan de juin 1985 a demandé à la Commission de préparer un Plan d'action européen en matière de lutte contre la désertification

auquel « l'ensemble des aides européennes, communautaires et bilatérales, accordent une priorité », dans lequel « elles s'engagent pour une longue période et organisent leurs interventions de façon cohérente en se dotant d'une structure de coordination appropriée ».

Le Plan d'action que la Commission a proposé (janvier 1986) au Conseil fait suite à cette demande du Conseil européen. Il représente la réponse communautaire au problème fondamental à long terme auquel l'Afrique est confrontée, et insère cette réponse dans le cadre de l'approche d'ensemble que la Communauté a développé, en tenant compte de toutes les dimensions des problèmes du continent africain.

— En effet, aux *problèmes urgents à court terme*, aux famines, elle a répondu d'abord par le *Plan de Dublin* et ensuite, récemment, par le *Plan de Relance et de Réhabilitation*, qui devrait permettre aux pays les plus affectés de répondre plus effectivement à de nouvelles sécheresses qui pourraient se reproduire et à réhabiliter leurs bases agricoles.

— Face aux *problèmes économiques structurels*, elle s'efforce de fournir des appuis appropriés aux réformes des politiques internes de ses partenaires et à leur développement économique et social. A cet égard, la Convention de Lomé III constitue l'instrument d'intervention essentiel et la programmation, qui est actuellement en cours, souligne la large priorité que les partenaires ACP accordent au développement rural et en particulier aux stratégies alimentaires.

— Mais le développement de l'Afrique s'inscrit dans un contexte de dégradation croissante de ses ressources naturelles, qui trouve son expression extrême dans le processus de désertification, ce qui rend *urgent* d'entreprendre une politique systématique de protection et de restauration de l'environnement ; *urgent*, puisque le long terme commence aujourd'hui et la dégradation va en s'accroissant.

Les causes

Une des causes majeures en est le déséquilibre profond du développement : une pression croissante sur les terres cultivables, parallèlement au passage de l'auto-subsistance à l'économie monétaire, accentuée encore par l'explosion démographique et aggravée par la précarité générale des ressources naturelles en zones tropicales et les aléas climatiques (sécheresses). Ces phénomènes jouent d'une façon différente dans les différents pays et régions de l'Afrique.

Les techniques et modes de production n'ont pas pu être adaptées à ces changements, d'où les phénomènes, observables partout, de dégradation des sols, du couvert végétal qui, s'ils se poursuivent, risquent de devenir irréversibles.

Le plan d'action

Les réponses seront indirectes et directes.

- Indirectes grâce tout d'abord à une amélioration des modes de production, préservant l'équilibre écologique du système de production ; les orientations en sont précisées pour l'agriculture, l'élevage et le domaine forestier.

- Ensuite par la mise en œuvre de politiques de population à travers la prise en compte de la dimension démographique dans les projets et programmes. Dans cette perspective toute action visant au développement social, et notamment l'accès aux moyens d'information et d'éducation sanitaire, est à considérer comme le moyen privilégié pour permettre l'évolution nécessaire des comportements face à la reproduction.

Ces actions indirectes devraient permettre petit à petit de réduire les pressions sur les ressources naturelles.

- Mais des actions directes sur la protection du capital naturel devront également bénéficier d'une priorité (reboisement, lutte anti-érosive), non seulement comme compléments à des projets directement productifs mais aussi comme objectifs premiers de projets spécifiques.

Toutes ces actions devront pouvoir s'appuyer sur un développement de la *recherche appliquée* sur la base de nouvelles orientations appropriées.

Une *approche globale* est donc nécessaire. La lutte contre la désertification ne sera pas le résultat d'actions isolées. Il faudra mettre en œuvre des « paquets » d'actions attaquant le problème sous divers angles et soigneusement coordonnées entre elles (action en grappes : « cluster approach »). La composition de ces « grappes » devra, bien sûr, être adaptée aux conditions particulières de chaque zone ou pays.

La mise en œuvre de ces actions nécessitera des *réformes des politiques internes* des pays concernés, et en particulier leur décentralisation. Tout d'abord dans le sens d'une *responsabilisation* plus grande des agents du développement — groupements de bases, organisations non-gouvernementales locales — dans la préparation de la mise en œuvre des actions qui les concernent. Ce mouvement devra s'accompagner d'une *décentralisation* parallèle des pouvoirs administratifs et financiers de l'administration, rendant possible ce mode de développement partant de la base.

C'est en fait toute la relation population/administration de base qui doit être réorganisée. Cette réorganisation doit s'accompagner de la création de types et modes de financement appropriés, notamment en vue de rémunérer les paysans et s'assurer le fonctionnement amélioré des services techniques et administratifs.

Les actions de lutte contre la désertification entreprises jusqu'à présent n'ont pas eu d'impact suffisant, du fait de leur dispersion, de leur insuffisance et du manque de continuité. Pour renverser le processus, il faudra que les actions soient suffisamment significatives et atteignent un seuil minimum (« *masse critique* ») pour déclencher d'une façon permanente le changement voulu. D'où la nécessité d'une stratégie d'ensemble (approche globale), une concentration et une coordination des moyens pour assurer des actions cohérentes aussi au niveau régional, ainsi que d'une garantie de la continuité des engagements sur une longue période.

Des séquences d'actions réalistes devront néanmoins être organisées, conciliant la nécessité de concevoir les actions en termes de « *masse critique* », tout en tenant compte des contraintes dues à l'insuffisance des moyens financiers et à la multiplicité des acteurs. C'est dans cet esprit qu'on peut envisager de donner une priorité à « *l'arbre* ».

L'Europe, du fait de l'importance de sa coopération avec l'Afrique, a une responsabilité particulière pour la mise en œuvre de cette stratégie. C'est pourquoi le Conseil européen a décidé de lui donner priorité en demandant que les apports proprement communautaires soient conjugués avec ceux des Etats membres pour former un Plan européen ; l'ensemble sera ensuite coordonné avec les apports d'autres bailleurs de fonds. De façon générale, pour appuyer concrètement les orientations et priorités définies pour la lutte contre la dégradation des ressources naturelles, l'Europe se doit :

- d'augmenter la part de ses interventions allant au développement rural et en particulier à l'intensification des productions dans le respect de l'équilibre écologique à long terme des systèmes de production paysans ;

- de considérer en priorité l'appui des actions directes et spécifiques sur les ressources naturelles ;

- de donner priorité là où cela s'impose à l'appui aux politiques de population définies par ses partenaires ;

- de s'organiser en conséquence au niveau administratif en se donnant les moyens humains et techniques pour mener efficacement ses actions en matière d'environnement.

Au *niveau communautaire*, la Commission s'efforcera de conjuguer tous les moyens dont elle dispose : Lomé III, aide alimentaire, cofinancement ONG, protocoles financiers pour la Méditerranée Sud, lignes budgétaires spécifiques.

S'agissant de Lomé, la programmation en cours intègre largement le nouvel objectif. Il faut maintenant traduire les accords de principe en actions concrètes. Dans la mise en œuvre des programmes indicatifs et régionaux, il serait souhaitable que la Commission fixe avec ses divers partenaires un *objectif quantitatif* déterminé à consacrer aux *actions spécifiques* de lutte contre la désertification.

Dans la mise en œuvre des nouveaux *protocoles pour la Méditerranée Sud*, une priorité sera également donnée à la lutte contre la désertification.

L'*aide alimentaire* devra aussi être mobilisée pour des programmes « food for work » ou par l'intermédiaire des fonds de contrepartie couvrant certains coûts locaux d'actions spécifiques de protection de l'environnement. Des allocations spécifiques pourront être prévues à cette fin.

Les ONG par leur position et la nature de leurs interventions auront un rôle important à jouer dans ce domaine.

Enfin, des *lignes de crédits spécifiques* continueront d'être utilisées dans le même but, donnant à la Communauté une marge de manœuvre et d'initiative plus grande pour promouvoir un objectif que des pays appauvris ont tendance à reporter.

Pour atteindre la masse critique permettant d'exercer un impact significatif sur la lutte contre la désertification, l'aide communautaire doit être renforcée par une *coordination efficace avec les aides bilatérales des Etats membres*. Cette conjugaison des efforts requiert de définir des *principes communs d'action* sur la base des orientations et priorités définies dans la présente communication et de coordonner étroitement *sur le terrain*.

C'est ainsi qu'ensemble, Communauté et Etats membres en y associant aussi d'autres bailleurs de fonds, pourront appuyer de façon significative la mise en œuvre d'une politique de protection de l'environnement en Afrique, essentielle à la survie à long terme de ce continent.

La communication de la Commission vient de présenter au Conseil vient à temps. Elle pourrait fournir une base pour la discussion avec les Etats membres en vue de la préparation d'une position communautaire dans ce domaine dans des conférences internationales :

- la première occasion sera la Conférence internationale sur l'arbre et la forêt « SILVA », organisée par le Gouvernement français du 5 au 7 février 1986 à Paris ;

- la deuxième sera le *Comité de Développement de la BIRD - FMI en avril prochain, où les problèmes de l'Afrique, et en particulier son développement à long terme, seront examinés*.

- Ensuite, la *Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations-Unies* en mai 1986 qui examinera la situation économique critique de l'Afrique sous ses différents aspects, y compris le long terme.

En outre, sur base des discussions avec les Etats membres au sein du Conseil, certaines décisions pourraient être prises lors du *Conseil Développement du 17 avril 1986*.

RENOUVELLEMENT DES ACCORDS MANIOC AVEC LA THAILANDE

La Commission a transmis (janvier 1986) au Conseil une recommandation de décision relative à la conclusion d'un protocole renouvelant l'accord de coopération entre la Communauté et la Thaïlande concernant la production, la commercialisation et les échanges de manioc. Les modifications les plus importantes proposées pour la période après 1986 et les périodes ultérieures en comparaison avec l'accord actuel couvrant la période 1982-1986, sont les suivantes :

- a) une période de 4 ans au lieu de 3 ans est prévue ;

- b) une quantité globale de 31 mio t pour une période de 4 ans est prévue pour la Communauté à 12 au lieu de 18,9 mio t (sur une base équivalente de 4 années) figurant dans l'accord



actuel. Toutefois, chaque année, une quantité maximale de 5,5 mio t ne pourrait être dépassée pour les exportations de manioc de la Thaïlande vers la Communauté ;

c) la CEE continuera à appliquer un prélèvement maximal de 6 % ad valorem pour les différents produits manioc importés actuellement dans le cadre de l'accord, y compris les « hard pellets ».

Les accords GATT de manioc conclus en 1982 avec l'Indonésie et le Brésil n'ont pas été dénoncés et sont, de ce fait, prolongés pour une période ultérieure de 3 ans, c'est-à-dire pour la période du 1.1.1987 jusqu'au 31.12.1989.

Suite à la conclusion et à la mise en œuvre des accords « manioc » en 1982, les importations globales, qui avaient atteint en 1981 6,672 mio t et en 1982 8,84 mio t, sont retombées à 4,504 mio t en 1983 et 5,257 mio t en 1984. Les importations pour l'année 1985 sont estimées autour de 5,250 mio t.

L'objectif global de ces accords qui était de stabiliser les importations à un niveau ne dépassant pas 6 mio t a donc été atteint. C'est pourquoi la Commission et le Conseil ont consi-

déré qu'il était dans l'intérêt de la Communauté de proroger en principe ces accords au-delà du 31.12.1986.

Consciente du fait que les importations de manioc sont en concurrence avec la production et la commercialisation des céréales de la Communauté, la Commission souligne qu'elle a proposé explicitement que toute quantité de substituts de céréales importées vienne en déduction de toute forme de co-responsabilité demandée aux céréaliers. Non seulement l'équivalent en céréales des 525 000 t de manioc supplémentaires par an résultant de la prorogation de l'accord avec la Thaïlande, mais la totalité des importations de manioc sont ainsi à la charge du budget de la Communauté et non pas, de quelque manière que ce soit, à la charge des céréaliers.

Il faut noter également que, jusqu'ici, il a été possible de limiter la quantité globale des importations malgré des disponibilités accrues de manioc en Thaïlande qui sont exportées vers d'autres marchés.

En outre, la Commission signale que le contingent tarifaire autonome pour les pays fournisseurs non GATT a été réduit de 370 000 t en 1983 et 1984, à 300 000 t en 1985 et qu'elle a proposé pour 1986 un montant de 200 000 t.

BIBLIOGRAPHIE

□ **Die Schutzklauseln des Kapital- und Zahlungsverkehrs im EWG-Vertrag** (Les clauses de sauvegarde relatives à la circulation du capital et des paiements dans la C.E.E.) par Annegret HARZ, in *Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht*, Band 72, Carl Heymanns Verlag KG 1985, 188 pages et supplément (35).

Les clauses de sauvegarde sont autant de soupapes de sécurité dans un Traité qui suppose l'irréversibilité de sa dynamique et le pragmatisme des mises en application. L'ouvrage sous revue examine systématiquement la notion générale de la clause de sauvegarde et des clauses spécifiques à la circulation des capitaux et des paiements, pour s'interroger ensuite sur cette circulation et les possibilités de la limiter par la mise en application de clauses de sauvegarde.

L'auteur se penche plus spécialement sur les clauses des articles 107, 108 et 109 et termine par un exposé des cas d'application ; France, Italie, Grande-Bretagne, Irlande et Danemark. On notera deux des conclusions de l'auteur : tout d'abord, que la prise en considération de clauses de sauvegarde trouve son origine, moins dans le manque de volonté des Etats membres de se soumettre aux procédures communautaires, que dans le manque de consensus du Conseil quant à l'octroi de mesures de concours ; ensuite, que les clauses de sauvegarde examinées ont parfaitement servi leur objet.

R.P.

□ **Law of the common agricultural policy** (Le droit de la politique agricole commune) par le Prof. Francis G. SNYDER, *Modern Legal Studies*, 1985, Sweet & Maxwell Limited, 11 New Fetter Lane, London, 181 pages.

L'auteur rappelle dans son avant-propos que si la politique agricole commune a suscité beaucoup de commentaires en Grande-Bretagne de la part d'économistes ou de politologues, elle a dans une mesure bien moindre, retenu l'attention des juristes britanniques. Après un chapitre introductif, 6 principes sont énumérés, que l'auteur considère comme les éléments de base de la P.A.C. : l'inclusion de l'agriculture dans la Communauté ; son statut d'exception ; l'existence d'une politique « commune » ; l'unicité du marché ; la préférence communautaire ; la solidarité financière. Le chapitre suivant analyse de façon approfondie les mécanismes institutionnels d'où naît le droit agricole de la Communauté. Un autre chapitre a pour objet les organisations de marché et on en examine quelques-uns en détail. Le système de prix et le financement (y compris les montants compensatoires monétaires) sont traités à part, ainsi que le contrôle sur la production excédentaire. L'auteur termine par ce qu'il intitule à juste titre : « prélude à une politique structurelle commune ».

R.P.

DROIT SOCIAL

Direction :
Jean-Jacques Dupeyroux

NUMÉRO SPÉCIAL

LES SALAIRES

N° 12 — DÉCEMBRE 1984

Raymond SOUBIE : *Observations sur l'évolution des politiques de rémunération.*

PREMIÈRE PARTIE

Jean PELISSIER : *La négociation sur les salaires : problèmes juridiques.*

Jean SAVATIER : *Développement de la jurisprudence condamnant l'indexation des salaires.*

Bernard TEYSSIE : *La réduction du salaire.*

Jean SAVATIER : *Les salaires d'inactivité.*

Pierre VELLIEUX : *Les limites de la notion de salaire : œuvres sociales et cotisations sociales.*

Intervention de Jean SAVATIER : *Observations sur l'assujettissement à cotisations de Sécurité sociale des avantages résultant pour les travailleurs des activités sociales et culturelles gérées par les comités d'entreprise.*

Intervention de Maurice COHEN : *Les activités sociales et culturelles doivent échapper aux cotisations*

Annexes

Jacqueline LAUFER : *Égalité professionnelle, principes, pratiques et représentations*

DEUXIÈME PARTIE

Evelyne BUGHIN et Jean-François PAYEN : *L'évolution du salaire horaire minimum et les salaires horaires moyens ouvriers depuis 1950.*

Laurent VASSILLE : *L'indexation des salaires remise en cause ?*

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot
75005 Paris
(1) 634 10 30

KYKLOS

International Review for Social Sciences

Petersgraben 29
CH-4051 Basel
(Schweiz/Suisse/Switzerland)
Tél. (061) 25.26.05

REDAKTION/MANAGING EDITORS :

Prof. Dr. : Bruno S. FREY

Prof. Dr. : René L. FREY

Vol. 39 - 1986 - Fasc. 1

ARTIKEL - ARTICLES

KORNAI, JÁNOS : *The Soft Budget Constraint*

SOH, BYUNG HEE : *Political Business Cycles in Industrialized Democratic Countries*

BRETON, ALBERT and GALEOTTI, GIAN-LUIGI : *An Economic Theory of Political Parties*

DUNN, ROBERT M. JR and FARHADIAN, ZIBA : *Fiscal Policy and Financial Deepening in a Monetarist Model of the Balance of Payments*

PFALLER, ALFRED : *The Changing North-South Division of Labour*

Paul PIGASSOU

Avocat au barreau de Paris
Chargé d'enseignement à l'université de Paris X

LES OLIGOPOLES ET LE DROIT

1984

EXTRAIT DU SOMMAIRE

I. — LE DROIT DES COLLUSIONS

La nécessité d'une adaptation du droit des collusions.

Paragraphe 1 — La preuve des collusions

- A. Le droit américain*
- B. Le droit communautaire*
- C. Le droit français*

Paragraphe 2 — La notion de collusion

- A. Les accords d'information sur les prix*
- B. Les systèmes de prix géographiques*
- C. Les annonces préalables de changement de prix*

II. — LE DROIT DE LA DOMINATION

Paragraphe 1 — La notion de domination

- A. Domination oligopolistique et monopoles parallèles*
- B. Domination oligopolistique et comportement déloyal*

Paragraphe 2 — La preuve de domination

- A. La présomption d'oligopole par examen des structures*
- B. La présomption d'oligopole par examen des comportements*

Éditions techniques et économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél : (1) 634.10.30

REVUE DE **L'ÉNERGIE**

NUMÉRO SPÉCIAL

MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE FRANCE — ÉTATS-UNIS

sommaire

Préface, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

Présentation, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

Ouverture, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

U.S. Electricity needs VS planned capacity additions, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milon F. SEARL.

Les performances économiques du programme nucléaire français, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base », par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projctcs, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC

Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30

Pierre
d'AMARZIT

Essai d'une politique pétrolière européenne

Préface de Pierre Desprairies

L'énergie est-elle le parent pauvre de la construction européenne ? La politique pétrolière est-elle une affaire strictement nationale ou peut-elle être envisagée en termes communautaires ? Autrement dit, face à la solidarité des pays producteurs au sein de l'OPEP, peut-il exister une solidarité des pays consommateurs ?

En répondant à ces questions, l'auteur démontre que la construction européenne est une réalité vivante et quotidienne.

A ce jour, vingt ans d'efforts ont été entrepris pour tenter de parvenir à la construction d'une politique énergétique européenne. Or, si cette politique n'existe pas encore, il n'en reste pas moins qu'un cadre juridique et des options fondamentales ont été mises en place. L'objet de cet ouvrage sera de présenter les orientations, les principales étapes et les applications de cette politique, notamment sous ses aspects pétroliers.

Ouvrage de base sur la politique européenne de l'énergie, cet « Essai d'une politique pétrolière européenne » constituera un manuel commode pour les hommes d'étude et les décideurs de l'industrie et de l'administration appelés à réfléchir sur les problèmes de l'énergie.

Extrait de la préface de Pierre Desprairies

... La politique européenne de l'énergie, aujourd'hui, qu'est-ce donc ? Pourquoi, jusqu'à présent, un ensemble plus vaste et plus efficace de mesures communautaires n'a-t-il pu voir le jour ? S'il peut naître dans l'avenir, quelle pourrait être son architecture générale ? Voilà des questions que se sont souvent posées ceux qui réfléchissent aux questions d'énergie. L'excellente et solide synthèse présentée par M. Pierre d'Amarzit, leur apporte des éléments de réponse qui faisaient jusqu'ici défaut. Il faut remercier l'auteur d'avoir entrepris une tâche qui a dû souvent se révéler bien ingrate — combien d'échecs enregistrés pour quelques heureux résultats ? — et de l'avoir menée à bien avec cette élégante clarté. M. d'Amarzit nous donne ici le petit manuel commode de politique européenne de l'énergie qui manquait aux hommes d'étude et aux décideurs de l'industrie et de l'administration. Qu'il en soit grandement remercié....

Un ouvrage 13,5 × 21 — 192 pages — Prix 90 F TTC

EDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES
3, rue Soufflot - 75005 PARIS - Tél. : (1) 634 10 30

DROIT SOCIAL

NUMÉRO SPÉCIAL

Direction :
Jean-Jacques Dupeyroux

N° 7-8 - JUILLET-AOÛT 1984

La sanction pénale du droit du travail

- *Réflexions*, par René BERNASCONI.
- *Le point de vue de la CFDT*, par Edmond MAIRE.
- *Sur les fonctions du droit pénal dans les relations de travail*, par Antoine LYON-CAEN.
-
- *Les limites des pouvoirs des inspecteurs du travail*, par Yves GAUDEMET
- *Brefs propos sur les modalités d'intervention de l'inspection du travail*, par Claude CHETCUTI.
- *Déclaration* de Gérard GAUMÉ.
- *Intervention* de Maurice COHEN.
- *Extraits des Statistiques d'activité de l'inspection du travail*.
-
- *La constatation de l'infraction et les poursuites pénales*, par Christine LAZERGES.
- *L'identification du responsable : nouveaux problèmes*, par Marc PUECH.
- *Intervention* de Paul MALAVAL.
- *Technique pénale et politique de prévention des accidents du travail : quelques thèmes de réflexion*, par Dominique LARGER et Francis MILOCH.
-
- *La sanction pénale du droit conventionnel : une nouvelle base ? (art. L. 153-1 C. trav.)*, par Yves CHALARON.
- *L'exercice punissable d'une action en justice. A propos de l'arrêt de l'assemblée plénière du 28 janvier 1983*, par Pierre COUV RAT et Michel MASSÉ.
- *Travail temporaire et droit pénal*, par Jean PRADEL.
-
- *Conclusion*, par André BRAUNSCHWEIG.

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XVII, no. 1, Mars 1986

Directeur: Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint: J. Maurice ARBOUR.

CHARLES-PHILIPPE DAVID: L'ÉVOLUTION DE LA DOCTRINE NUCLEAIRE AMERICAINE DE CONTREFORCE

JEAN-ÉMILE DENIS, CHRISTINE STAVRINIDIS ET SERGE TESSIER:

LES INCIDENCES SECTORIELLES ET RÉGIONALES DU LIBRE-ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS

MODJ-TA-BA SADRIA:

L'INDONÉSIE: INTERACTIONS ET CONFLITS IDÉOLOGIQUES AVANT LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE

SEMIH VANER:

LA RÉPUBLIQUE ISLAMIQUE D'IRAN FACE À L'URSS (1979-1984): REALPOLITIK OU RÉPULSION?

CLAUDE EMANUELLI:

L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE DURANT L'INTERVENTION DE LA FORCE MULTINATIONALE À GRENAD (NOTE)

RANKO PETKOVIĆ:

NEUTRALITÉ ET NON-ALIGNEMENT: VARIATIONS SUR LES RESSEMBLANCES ET LES DIFFÉRENCES (NOTE)

ÉTUDES BIBLIOGRAPHIQUES:

LOUIS BALTHAZAR:

UN REGARD À LA FOIS LUCIDE, ORIGINAL ET AMÉRICAIN SUR LES RELATIONS ÉTATS-UNIS-CANADA

THIERRY HENTSCH:

MÉFIANCE ET COOPÉRATION EN MÉDITERRANÉE: QUEL DIALOGUE EURO-ARABE?

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION: Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél: (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS: Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL:

Quatre numéros par an
Régulier: \$25.00 (Can.)
Étudiant: \$20.00 (Can.)
Institution: \$40.00 (Can.)
(tous pays)

ÉTRANGER

\$30.00 (Can.)
le numéro: \$8.00 (Can.)

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

numéro spécial

n° 31 - 1^{er} trimestre 1985

les restructurations de l'industrie française

Revue d'économie industrielle
Éditions Techniques et Économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél.(1) 634 10 30 lignes groupées